TRANSFORMACIONES DE LA JUSTICIA ELECTORAL, DERECHOS HUMANOS Y CONVENCIONALIDAD

TEEM
25 años
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

25 años impartiendo justicia y protegiendo tus derechos político-electorales

Primera edición: 2017

Copyrigth 2017©

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN
Coronel Amado Camacho No. 264. Colonia Chapultepec Oriente,
C.P. 58260, Morelia, Michoacán, México

Derechos Reservados

ISBN: 978-607-96607-6-5 -

Se autoriza la reproducción del contenido citando la fuente.
Las opiniones expresadas son resposabilidad exclusiva de los autores.
1000 Ejemplares

IMPRESO EN MÉXICO

TEEM

25 años TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Magistrados

Rubén Herrera Rodríguez
Presidente

Ignacio Hurtado Gómez

José Réne Olivos Campos

Alejandro Rodríguez Santoyo

Omero Valdovinos Mercado

CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....7

Hacia una Justicia Electoral más Abierta.....9
Janine M. Otálora Malassis

Hacia Un Derecho Común Interamericano Sobre Derechos Humanos 31
Sergio García Ramírez

Los Retos de la Justicia Abierta en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 43
Felipe Alfredo Fuentes Barrera

La Genealogía Del Procedimiento Especial Sancionador 67
Felipe de la Mata Pizaña

Justicia Abierta; hacia una transformación desde adentro.....81
Reyes Rodríguez Mondragón

Democracia Paritaria y Jurisdicción Electoral en México.....103
José Luis Vargas Valdez

Derecho Fundamental al Sufragio Pasivo "Breve Estudio comparado España-México".....121
Rubén Herrera Rodríguez

Una Deliberación Necesaria: Los Derechos Político-Electorales, la Jurisdicción Electoral Local y el Municipio Michoacano.....149
Ignacio Hurtado Gómez

El Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales
del Ciudadano frente a la Violencia Política contra las Mujeres.....169
Omero Valdovinos Mercado
Marco Antonio Tinoco Álvarez

Justicia Electoral: San Felipe de los Herreros, un Referente
de Autogobierno Indígena 191
José René Olivos Campos

El Juicio Ciudadano como Mecanismo de Protección de las Elecciones
de las Autoridades Auxiliares Municipales en Michoacán.....205
Alejandro Rodríguez Santoyo
Viridiana Villaseñor Aguirre

Cultura de la Legalidad y su Vinculación con la Justicia Electoral.....225
César Wong Meraz

Derechos Humanos en el Ámbito Electoral.....237
Yurisha Andrade Morales

Principio de Constitucionalidad, Centralidad en la Construcción
de la Cultura en un Estado Constitucional de Derecho.....261
Humberto Urquiza Martínez

Ensayo por una Cultura de Legalidad en Materia de Justicia Electoral
y Participación Ciudadana.....279
Héctor Gómez Trujillo

Cultura De La Legalidad.....301
Ángel Cedillo Hernández

Apuntes para la Efectividad de las Acciones Afirmativas de Género
en Materia Electoral en México.....311
Carlos Torres Piña

PRESENTACIÓN

El veintidós de febrero de 1992 se instaló y sesionó por primera vez el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, con lo que se inició la etapa de protección jurisdiccional de las elecciones en el ámbito local.

Durante veinticinco años el Tribunal ha sido garante como órgano de la justicia electoral de nuestro Estado al asegurar la observancia de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y probidad en sus actuaciones. A lo largo de dicho periodo, ha tenido una constante evolución hasta llegar a su conformación actual.

Dichas transformaciones, se traducen en la construcción de un andamiaje normativo y estructural que se refleja en el fortalecimiento de la democracia con impacto en la defensa de los Derechos Político-Electorales concebidos como Derechos Humanos, cuya tutela es tarea transcendental de los Tribunales Electorales para hacer efectivo su ejercicio, partiendo de la idea de que los procesos electivos no pueden realizarse sin su reconocimiento y protección.

En ese tenor, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado, consciente además de la atribución de difundir la cultura de la legalidad, consideró oportuno realizar una obra que recopilara diversas visiones de quienes, entreverados en la materia, van construyendo cada día la justicia electoral y progresivamente tutelando tales derechos fundamentales.

Por lo cual, con la vocación de ser un órgano jurisdiccional local abierto y transparente, extendió una amplia invitación a diferentes especialistas, así como a distintos actores políticos involucrados en la materia electoral, quienes generosamente aportaron sus conocimientos a este proyecto, entre los que se encuentran Sergio García Ramírez, ex Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Magistrada Janine M. Otálora Malassis, así como los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Reyes Rodríguez Mondragón, Felipe de la Mata de la Pizaña y José Luis Vargas Valdez, Presidenta e integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respectivamente.

Igualmente, contribuyeron con el presente compendio, el Magistrado César Lorenzo Wong Meraz del Tribunal Electoral de Chihuahua; los Consejeros Yurisha Andrade Morales y Humberto Urquiza Martínez del Instituto Electoral del Estado; los legisladores del Estado de Michoacán, Héctor Gómez Trujillo y Ángel Cedillo Hernández; así como Carlos Torres Piña, dirigente de un partido político.

También colaboraron los Magistrados Ignacio Hurtado Gómez, José René Olivos Campos, Omero Valdovinos Mercado, Alejandro Rodríguez Santoyo y un servidor, integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

En mi calidad de representante del órgano jurisdiccional electoral de Michoacán, agradezco infinitamente a todos los que hicieron posible esta valiosa obra, toda vez que con sus aportaciones hacen patente su compromiso con la difusión de la cultura de la legalidad y con el fortalecimiento de la democracia en nuestro país.

Dr. Rubén Herrera Rodríguez[1]

1 Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Periodo enero-octubre de 2017.

HACIA UNA JUSTICIA ELECTORAL MÁS ABIERTA

Janine M. OTÁLORA MALASSIS*

Es un honor para mí participar en esta obra editorial con motivo de los 25 años de la instalación del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

"Que todo aquel que se queje con justicia tenga un tribunal que lo ampare y lo defienda frente al fuerte y el arbitrario"[1]. Estas son palabras de José María Morelos y Pavón, un michoacano universal y uno de nuestros más grandes héroes nacionales, artífice de la Independencia y del diseño constitucional de nuestro país. Son también palabras que están inscritas en el salón de sesiones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recordándonos a los jueces nuestra misión de ser justos y de defender jurídicamente a los más vulnerables.

Fue precisamente en Michoacán en donde —impulsada por Morelos— se promulgó la primera Constitución de nuestro país: el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814. En este proyecto constitucional, los súbditos de la Nueva España dejaron de serlo para convertirse en ciudadanos de un país que nacía; eran ciudadanos libres que tenían derecho al sufragio para elegir a sus representantes políticos (artículo 6)[2].

En esta trascendente Constitución[3], se determinó que la ley es la expresión de la voluntad general y, al mismo tiempo, se estableció la igualdad ante la ley (artículos 18 y 19). Además, se delineó la arquitectura institucional de nuestra

---

* Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judcial de la Federación.

1 Peza, Juan de Dios, *Memorias, reliquias y retratos,* México, Librería de la Viuda de Ch. Bouret, 1900, p. 384.

2 "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1998, México,* Porrúa, 1998.

3 Debe recordarse, empero, que las circunstancias entonces imperantes impidieron la actuación normal de los titulares de los poderes. Para un constitucionalista mexicano de renombre, como Felipe Tena Ramírez, "la Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica". Tena, op. cit., p. 29.

República a través de la división de poderes (artículo 44) y esto permitió la conformación del Supremo Tribunal de Justicia en la población de Ario[4], el 7 de marzo de 1815, antecedente directo del Poder Judicial de la Federación.

Este documento fundamental para la historia de nuestro país recoge ya en buena medida los elementos que permiten constatar la existencia de una Constitución como límite del ejercicio del poder público. Efectivamente, elementos como división de poderes, igualdad ante la ley, ciudadanía, derecho al sufragio y justicia, tomaron forma en Michoacán y constituyen hoy los cimientos de los tribunales electorales de nuestro país, los cuales defienden los derechos políticos-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos, buscando a la vez que las elecciones se califiquen y resuelvan por la vía del derecho y no de la política.

A más de dos décadas del establecimiento del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (1992) y de la conformación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996), podemos ver con esperanza el futuro democrático de México, gracias a la existencia de un sistema integral de justicia electoral que protege los derechos político-electorales de los ciudadanos.

No obstante lo logrado en más de dos décadas, quienes somos parte del sistema integral de justicia electoral debemos analizar y comprender los fenómenos y los cambios acelerados que están afectando a nuestra sociedad en la actualidad; son fenómenos y cambios que terminan por tener impacto y consecuencias en materia de justicia electoral.

Como juzgadora, siempre he creído que no sólo el derecho debe adaptarse a la realidad social, sino que también deben hacerlo las instituciones encargadas de aplicar ese derecho y de impartir justicia.

Hoy la misión y la labor jurisdiccional se ejerce en un marco de transformación política, económica y cultural. Es un marco que plantea problemáticas y retos novedosos para los juzgadores.

Estamos hablando de problemáticas y retos para cuya resolución y superación las categorías y conceptos construidos hasta ahora, por la doctrina y la jurisprudencia, resultan insuficientes.

---

4 Que posteriormente sería llamada oficialmente Ario de Rosales, en honor del héroe de Independencia Víctor Rosales, quien falleció cerca de allí combatiendo al bando realista. Véase Rivera Cambas, Manuel, *México pintoresco y monumental*, Editora Nacional, México, 1957, p. 517.

Por ejemplo, las tecnologías de la información y las redes sociales, así como las interrelaciones políticas y económicas, permiten ahora una mayor cercanía entre personas, instituciones y sociedades; así como poder adquirir conocimientos de lo que está aconteciendo en diversos foros, lugares y regiones del mundo, casi en tiempo real. Esto genera una mayor exigencia de los ciudadanos con respecto al desempeño de sus instituciones, esperando de ellas respuestas y acciones inmediatas. La prisa, la inmediatez, es uno de los sellos de nuestro tiempo[5].

Otro ejemplo es que, en la actualidad, la cuestión de cómo se resuelven las disputas electorales, en los tribunales competentes, ha adquirido tanta importancia para la ciudadanía, como el fondo de los asuntos que se resuelven. Forma y fondo son ahora cuestiones inseparables para los ciudadanos, dos caras de una misma moneda, quienes quieren cerciorarse de que se haya actuado de forma transparente, justa y apegada a derecho.

LA (DES) CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

La existencia de una ciudadanía que no confía en los poderes públicos —como lo señalan Aberbach y Walker[6]— es uno de los obstáculos más importantes para la realización del ideal democrático.

En toda democracia, lo ideal es cerrar la brecha entre las autoridades y la ciudadanía, para que esta última se sienta representada y sienta, además, que se trabaja tanto en la resolución de sus problemas, como en crear las condiciones adecuadas para que pueda alcanzar sus aspiraciones y metas.

Como lo apunta Chevallier, de no existir una relación de confianza hacia los representantes de un sistema democrático representativo, "toda la economía de las transacciones se hunde", extendiéndose la desconfianza a todos los poderes[7].

---

5 La sensación de urgencia, el temor de perderse algo, se ha acelerado en los últimos años con motivo de la conexión permanente a internet. Según distintos estudios, las personas recurrimos al teléfono (smartphone) entre 80 y 110 veces al día, en tanto que, cuando trabajamos frente a una computadora, cambiamos de pantalla y, por ende de atención, cada 47 segundos. Cfr. Elola, Joseba, "La era de las mentes dispersas" en Ideas [suplemento de El País], domingo 25 de junio de 2017, p. 2. Este mismo artículo está disponible en internet bajo el título de: El smartphone, ese arma de distracción masiva. Véase:
https://elpais.com/elpais/2017/06/23/ciencia/1498217993_075316.html

6 Aberbach, Joel D. y Jack L. Walker, "Political Trust and Racial Ideology", The American Political Science Review, vol. 64, núm. 4, 1970, págs. 1199-1219.

7 Chevallier, Jacques, El espacio posmoderno, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2011, p. 285.

Hoy, lamentablemente, en nuestro país existe una situación de desconfianza ciudadana con respecto a sus instituciones que, por supuesto, afecta también a las instituciones electorales.

De conformidad a la encuesta publicada en febrero de 2016 por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados[8], más de la mitad (56%) de las personas encuestadas dijeron confiar poco o nada en los tribunales electorales.

En esta misma encuesta, se reportaba que menos de la mitad de los encuestados (48%) confiaban en el Instituto Nacional Electoral (INE) y que una proporción aún menor (43%) sentía confianza en el proceso electoral en su conjunto en nuestro país.

Datos más recientes van en el mismo sentido. Una encuesta de GEA-ISA, de marzo de 2017, reveló que el 53% de los encuestados no consideró que el INE garantice la imparcialidad en las próximas elecciones federales (contra 46% en noviembre de 2016) y el 44% señaló que habrá "fraude" (aunque este porcentaje se mantuvo estable con respecto a una medición anterior de esta casa encuestadora, de noviembre de 2016)[9].

A su vez, una encuesta del diario *Reforma*[10], realizada en junio de 2017, reveló que el 60% de los entrevistados dijo no creer que el Instituto Nacional Electoral (INE) esté preparado para organizar las elecciones de 2018; y el 55% señaló, además, que dicha institución es poco o nada independiente con respecto al gobierno.

Sin embargo, si se analiza más ampliamente este diagnóstico, se encuentra que esta desconfianza no es exclusiva de las instituciones electorales, sino que se trata de un fenómeno generalizado alrededor de las instituciones del Estado mexicano.

Por ejemplo, la *Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional en México* nos permite apreciar que en la última década y media se ha registrado una caída en los índices de confianza de prácticamente todas las instituciones incluidas en dicha medición[11].

---

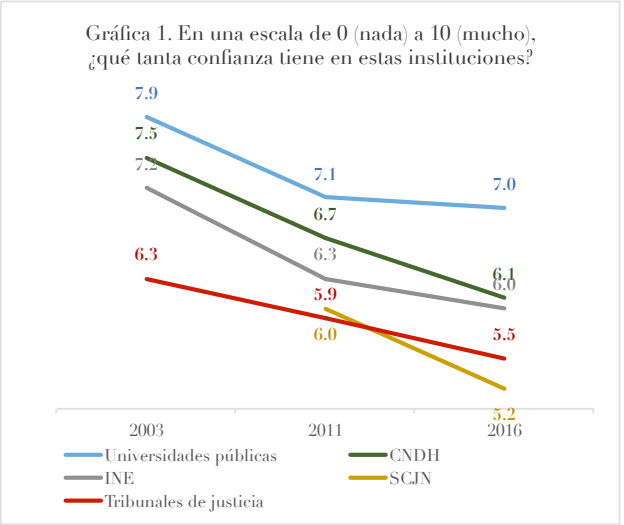
8 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Reforma en materia electoral: Encuesta telefónica nacional", Cámara de Diputados, febrero de 2016.

9 Grupo de Economistas y Asociados (GEA) - Indagaciones y Soluciones Avanzadas, S. C. (ISA), "México: Política, Sociedad y Cambio. Primera Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana", marzo de 2017. Disponible en: http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX1703p.pdf

10 Reforma, "Encuesta Reforma Dudan del INE", 20 de junio de 2017, primera plana y página 6.

11 Fix-Fierro, Héctor; Flores, Julia Isabel y Diego Valadés, coords., Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.

Como se aprecia en la Gráfica 1, la ciudadanía ha disminuido su confianza tanto en los tribunales de justicia, en general, como en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y en otras instituciones específicas, que son fundamentales para el Estado mexicano, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) o el Instituto Nacional Electoral (INE).



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017)[12].

La tendencia muestra, en primer término, que la creciente desconfianza por parte de la ciudadanía es un fenómeno general que afecta a las instituciones en su conjunto.

El hecho de que la caída en la confianza en las instituciones del Estado mexicano se dé en la misma dirección, y con magnitudes similares, permite inferir que existe cierto grado de interdependencia o de suerte compartida.

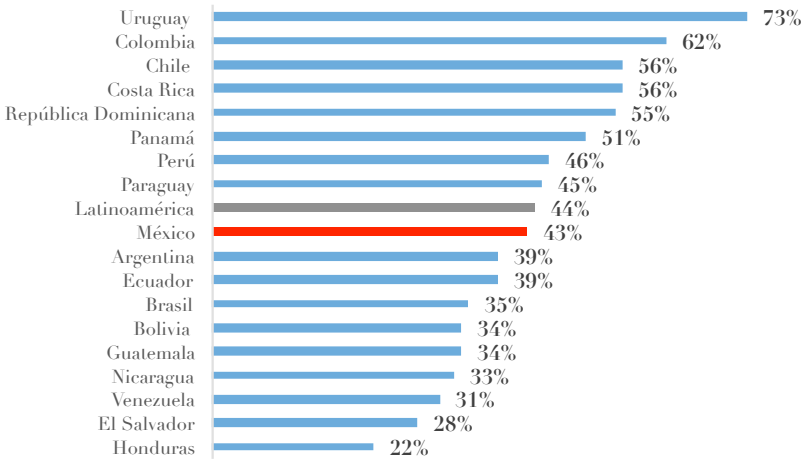
La poca confianza en el sistema electoral es, como se puede ver, un fenómeno general, que va mucho más allá de la actuación individual de una institución.

Esta desconfianza ciudadana en sus instituciones, o en sus instituciones electorales, es también un fenómeno regional. Por ejemplo, en una comparación

12 Ibíd.

internacional, entre países de América Latina, México se encuentra en una posición intermedia con respecto a la confianza en las instituciones electorales: ligeramente por debajo de la media y distante de los países ubicados en uno y otro extremo del espectro.

Gráfica 2. Confianza en las instituciones electorales en América Latina (2015)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro[13]

LA DESCONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES TIENE COMO BASE EL DESENCANTO EN LA DEMOCRACIA

¿Cómo explicar esta desconfianza en las instituciones en general y en las instituciones electorales en particular?

Resulta una paradoja esta desconfianza en las instituciones electorales, cuando la literatura especializada y los expertos en el tema consideran que, en general, las instituciones electorales mexicanas son sólidas y autónomas. [14]

13 Latinobarómetro,"La confianza en América Latina 1995-2015", Banco de datos en línea.
14 Véanse, por citar algunos ejemplos recientes, los reportes elaborados por Kenvin Casas-Zamora (2016) y Leonardo Morlino y sus coautores (2016) para el Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

Por ejemplo, el profesor Luigi Ferrajoli[15] dice lo siguiente:

> "…en México una reforma de 1996 ha dado vida a dos instituciones electorales de garantía: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que es una institución de garantía secundaria competente para decidir sobre todas las controversias en materia de elecciones, y el Instituto Federal Electoral, que es una institución predominantemente de garantía primaria destinada a la vigilancia de la regularidad de los procedimientos electorales y a las decisiones en materia contencioso-administrativa. Se trata de dos instituciones de extrema importancia, desconocidas en la experiencia europea, que desarrollan funciones de garantía cada vez más indispensables para la correcta formación de la representación política"

Es posible explicar esta desconfianza con respecto a las instituciones electorales, en México y en otros países de Latinoamérica, a través de un fenómeno que ha sido discutido en la opinión pública y en la academia. Me refiero al desencanto ciudadano con la democracia.

Esto implica un desencanto hacia la democracia no sólo en su parte electoral, sino un desencanto con un sistema político y una forma de gobierno del que se esperaba que resolviera las necesidades de las y los ciudadanos y que, además, contribuyera a permitirles alcanzar sus expectativas.

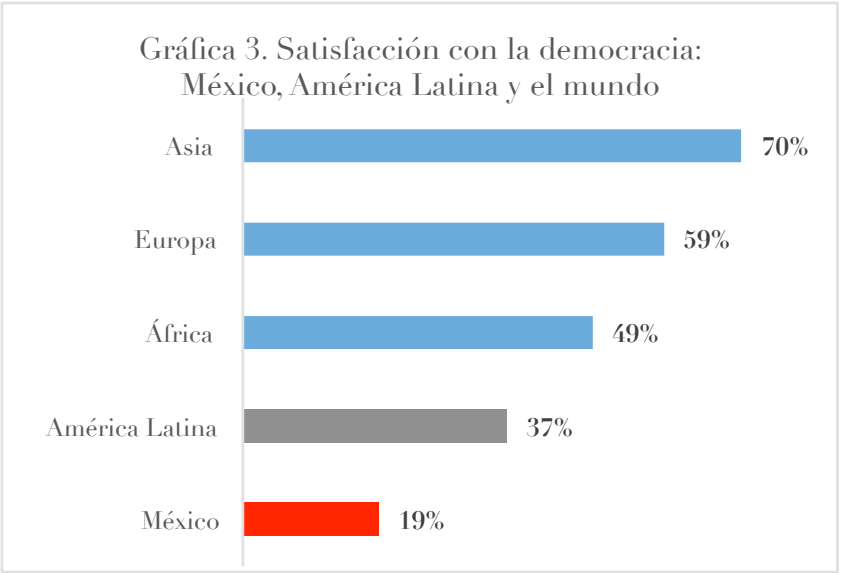
Durante décadas, muchas generaciones de demócratas en Latinoamérica tuvieron que luchar en contra de regímenes dictatoriales que oprimían los derechos de las y los ciudadanos. En nuestro país existía un régimen de partido hegemónico que limitaba los derechos político-electorales de los mexicanos. Por eso, muchos vieron en la democracia la meta para resolver todos los problemas de una Nación como la nuestra.

A más de tres lustros de la alternancia democrática, la insatisfacción de las mexicanas y los mexicanos con su sistema político es evidente[16]. Por ejemplo, la satisfacción en México con la democracia está muy por debajo del promedio latinoamericano y es menor a un tercio del promedio europeo.

---

15 Ferrajoli, Luigi, Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia, Madrid, Trotta, 2011, t. 2 [Teoría de la democracia], p. 185.

16 La encuesta mencionada de GEA-ISA (marzo de 2017) señaló también que el 72% de los mexicanos entrevistados mencionaron estar "insatisfechos" con la forma como funciona la democracia en nuestro país.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro[17].

Es preocupante señalar que las mexicanas y los mexicanos rechazan sentirse identificados con sus representantes políticos. Por ejemplo, hay datos que indican que sólo una fracción de la ciudadanía mexicana se siente representada por los partidos políticos (22%), los diputados locales (24%), los senadores (24%), los diputados federales (26%), las autoridades municipales (28%) y el gobierno federal (31%[18]. Son datos que evidencian la magnitud del problema.

Tratando de explicar este fenómeno, José Woldenberg ha dicho que:

> "La democracia realmente existente no ha cumplido con expectativas y esto puede generar la tentación de decir que es un sistema que no funciona aunque sea el mejor que conocemos"[19].

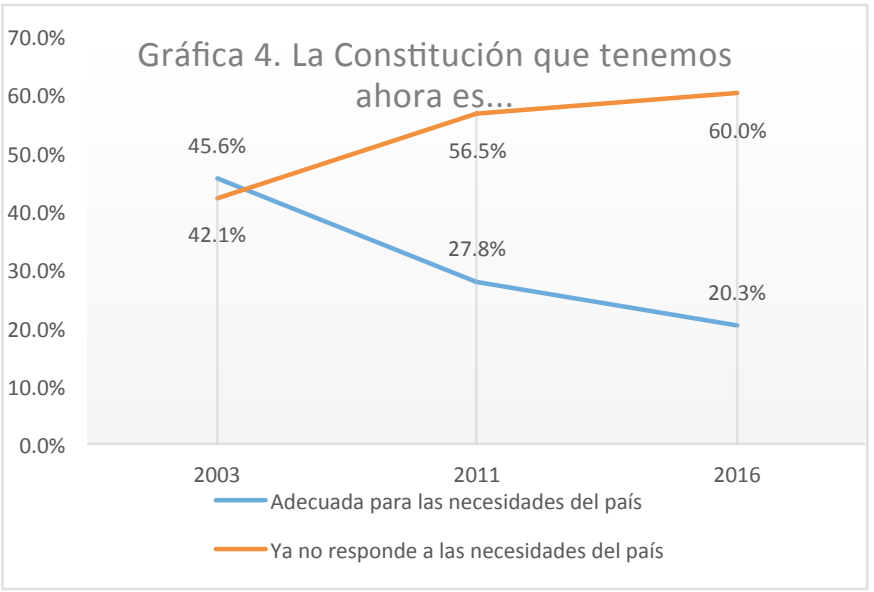
17 Latinobarómetro, "Informe 1995-2015", Banco de datos en línea.
18 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Encuesta nacional de opinión pública: Representación Política y Participación Electoral", Cámara de Diputados, mayo de 2015.
19 Baez Rodríguez, Francisco, "Hay profunda incomprensión de la mecánica democrática", entrevista a José Woldenberg en La Crónica de hoy, 31 de agosto de 2015, p. 3.

Este desencanto no sólo se ve reflejado en los bajos niveles de apoyo a la democracia, sino que va más lejos todavía e impacta también en la evaluación que las mexicanas y los mexicanos hacen del ordenamiento jurídico mismo.

Efectivamente, la ciudadanía igualmente cuestiona la vigencia y la efectividad del ordenamiento constitucional.

Sólo el 6.1% de las y los ciudadanos cree que la Constitución se cumple la mayor parte de las veces[20]. Y, a pesar de que nuestro máximo ordenamiento se ha reformado constantemente después de la transición a la democracia, cada vez son menos las y los mexicanos que piensan que la Constitución es adecuada para las necesidades que tiene nuestro país.

La tendencia a la baja de la Gráfica 4 es, por desgracia, muy clara al respecto.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Fix-Fierro, Flores y Valadés[21].

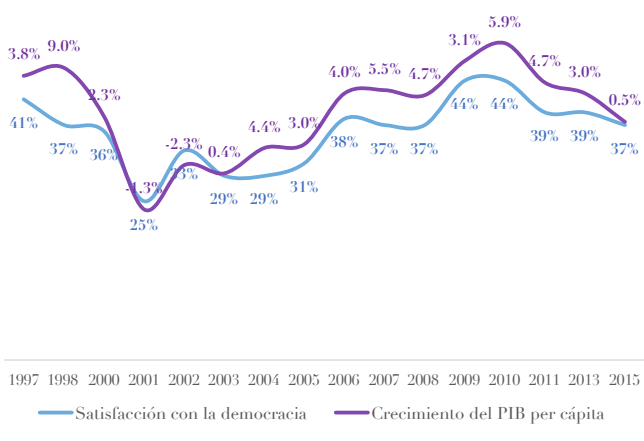
20 Fix-Fierro, Flores y Valadés, 2017.
21 Ibíd.

Hasta ahora hemos podido ver que existe una creciente desconfianza en las instituciones y que muy probablemente ésta tenga como origen el desencanto en la democracia. Más aún, posiblemente la cadena de causalidad nos lleve a inferir que el desencanto por la democracia, a su vez, está ligado al estancamiento económico de las naciones de América Latina.

El reporte de Latinobarómetro[22] aporta algunas claves para comprender este fenómeno. Quizá uno de los datos más ilustrativos sea la estrecha correlación que existe entre la satisfacción con la democracia, por un lado, y las variables de bienestar económico, como lo sería el crecimiento del PIB per cápita, por el otro.

La Gráfica 5 muestra cuán fuerte es esta relación: entre 1997 y 2015, los años en los que se ha reportado una mayor satisfacción con la democracia son, al mismo tiempo, los años en los que el PIB per cápita ha crecido más.

Gráfica 5. Relación entre satisfacción con la democracia y crecimiento del PIB per cápita en América Latina



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro[23].

Para explicar esta correlación, conviene citar nuevamente a José Woldenberg[24].

22 Latinobarómetro, "Informe 1995-2015", Banco de datos en línea.
23 Ibíd.
24 Woldenberg, José, *Grandes problemas. La democracia como problema (un ensayo)*, México, El Colegio de México / Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 144.

> "La falta de crecimiento económico suficiente en las últimas tres décadas es quizá la fuente de desencanto más poderosa. Una economía que no genera los empleos formales suficientes, que no mejora los ingresos y las condiciones de vida material de la mayoría, que produce millones de jóvenes sin lugar en el mercado de trabajo o en los centros de educación superior, en un marco de desigualdades rancias, tiene que generar frustración, desaliento, malestar. Querámoslo o no, los regímenes políticos también son evaluados por la capacidad para atender las necesidades de su población, y por desgracia, el proceso de tránsito democratizador y los primeros años de la democracia han coincidido con un estancamiento económico".

Tiene importantes implicaciones sociales, el hecho de que la satisfacción con la democracia tenga un importante componente económico. Significa, entre otras cosas, que el apoyo a las instituciones democráticas depende de variables que son relativamente exógenas, tales como el crecimiento del PIB per cápita. Ése es el tamaño del reto que enfrentamos quienes somos parte de las instituciones y tribunales electorales.

Un elemento adicional que caracteriza a esta ciudadanía desencantada con la democracia, y que desconfía de las instituciones, es que es una ciudadanía que está utilizando las tecnologías de la información y las redes sociales, para informarse y forjarse una opinión del acontecer nacional.

Las redes sociales y el internet son un cauce para expresar este sentimiento de desencanto y de desconfianza que, a su vez, expande o refuerza esta emoción en otros internautas.

Son claras las estadísticas que presenta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía[25] con respecto a la importancia de internet en nuestra sociedad. Al segundo semestre de 2016, el 59.5% de la población mayor de seis años se declaró usuaria de internet y el 47% de los hogares declaró tener conexión a esta herramienta electrónica.

Además, el 88.9% de los usuarios de internet lo utilizan para comunicarse y el 84.5% para obtener información. De esta forma, se confirma que el internet y las redes sociales son también un campo de acción a atender para recuperar la confianza ciudadana.

---

25 NEGI, "Estadísticas a propósito del Día Mundial de Internet (17 de mayo)", 15 de mayo de 2017. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/internet2017_Nal.pdf

¿QUÉ HACER FRENTE A LA DESCONFIANZA Y EL DESENCANTO?

Es clara la brecha que se ha abierto entre la ciudadanía y sus instituciones, que se hace manifiesta a través del desencanto y la desconfianza. José Woldenberg[26] también nos dice:

> "Parece existir una fuerte ruptura entre el mundo donde transcurre el gobierno y la política institucional y el de millones de mexicanos, en el que el distanciamiento —y quizá quiebra— entre el universo de la opinión y el del poder político, juega un papel fundamental".

La pregunta que se plantea ahora es qué hacer, desde las instituciones electorales, para lograr o recuperar la confianza ciudadana.

Es claro que no depende de los tribunales electorales mejorar la economía nacional, para que ello conlleve a una mayor satisfacción con la democracia y con sus instituciones —aunque la certeza que da la justicia electoral fortalece el Estado de Derecho y éste a su vez contribuye a mejorar las condiciones para la inversión—.

Sin embargo, aunque las instituciones electorales no puedan incidir directamente en el bienestar económico del país, no por eso deben disminuir sus esfuerzos o renunciar a trabajar en favor de la democracia. El profesor Giovanni Sartori[27] nos recuerda que:

> "…si la libertad no da pan, es aún más seguro que tampoco lo dé la falta de libertad".

Pareciera que se nos presentara el viejo dilema entre *destino y libre albedrío,* entre una especie de *fatalidad y la voluntad de actuar;* es decir, el dilema entre decidir no hacer nada, porque no está en nuestras manos mejorar la situación económica y que en consecuencia se fortalezca la confianza en la democracia y las instituciones, o por el contrario decidir llevar a cabo acciones, por modestas que puedan resultar en un esquema general, pensando que a través de ellas podemos incidir y provocar un cambio.

Me parece que las dificultades externas nos obligan a los tribunales electorales a redoblar los esfuerzos necesarios para dotar de legitimidad y

---

26 Woldenberg, José, "Hacia el 2018: malestar, fragmentación, incertidumbre", Blog del autor en la página web de Nexos, 30 de mayo de 2017. Disponible en http://josewoldenberg.nexos.com.mx/?p=358

27 Sartori, Giovanni, La democracia en 30 lecciones, México, Debolsillo, 2015, p. 73.

confianza a los comicios y sus resultados, así como a contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas de nuestro país.

El fortalecimiento de las instituciones puede, desde abajo, desde los cimientos, generar un cambio en la percepción de la ciudadanía y ganar su confianza.

El profesor Douglass North[28] señala que:

> "las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. [A su vez] el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo".

Esta tesis, que dio el Nobel al profesor North, implica que son las instituciones de un país —entendidas como sus organismos, leyes y normas formales e informales— las que permiten u obstruyen su desarrollo. Una sociedad podrá progresar si sus instituciones promueven la cooperación entre los individuos o bien la solución pacífica de los conflictos.

En este sentido, instituciones fundamentales pueden ser la democracia misma y un poder judicial independiente, entre otras.

El compromiso de quienes somos parte de los tribunales de justicia es precisamente fortalecer a nuestras instituciones a través de una justicia imparcial, transparente y apegada a la ley, que fortalezca a nuestra democracia y al Estado de Derecho. Me refiero a una justicia que, a pesar de que no deje satisfechos a todos (en el entendido de que no a todos les asiste la razón jurídica), pueda al menos ser comprendida por todos[29].

LA JUSTICIA ABIERTA UN CAMINO PARA FORTALECER A LAS INSTITUCIONES Y GENERAR CONFIANZA

Quienes hemos asumido una vocación democrática pensamos, precisamente, que los desafíos de la democracia deben enfrentarse con más democracia.

---

28 North, Douglass C., Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 13.

29 Como lo expresó Francisco Tomás y Valiente en sus palabras de despedida como presidente y magistrado del Tribunal Constitucional Español: "[con la razón] hemos construido los fundamentos de nuestras decisiones, esforzándonos por no incurrir en un lenguaje esotérico que nos distanciara del ciudadano medio, pues la razón jurídica no ha de ser nunca ininteligible para quien haga uso sólo de su razón natural". Tribunal Constitucional, *Tribunal Constitucional. Discursos de sus Presidentes* (1980-2005), Madrid, Tribunal Constitucional, 2006, p. 37. Disponible en: http://www.tribunalconstitucional.es/es/publicaciones/Publicaciones/OTRAS-05.pdf

Una ruta para fortalecer a las instituciones es su apertura permanente a la ciudadanía, para así generar confianza a través de una mayor transparencia; y a partir de esta transparencia establecer canales de participación y colaboración entre instituciones y ciudadanos, con el objetivo de resolver juntos distintas problemáticas sociales.

Hoy, por ejemplo, el paradigma de gobierno abierto se ajusta a esa ruta; es una tendencia democrática de nueva generación, que implica no sólo una mayor transparencia gubernamental, sino además una mayor participación de la ciudadanía en las políticas públicas y una mayor cooperación con las autoridades.

Es un paradigma que aprovecha ampliamente las tecnologías de la información y la comunicación, para acercarse de manera efectiva a las ciudadanas y a los ciudadanos.

Esta apuesta parte de la idea de que una democracia requiere de un gobierno abierto y transparente que, por un lado, rinda cuentas y que, por el otro, abra vías adecuadas de participación y deliberación, que permitan incluir a quienes resienten los efectos de sus decisiones[30].

De esta manera, en la práctica, el concepto de gobierno abierto se construye a partir de estos elementos:

• *Transparencia,* entendida como la provisión de información relevante y enfocada en fortalecimiento de la rendición de cuentas, a partir de la justificación de las acciones realizadas y que se planea realizar.

• *Colaboración,* entendida como la construcción de alianzas con los distintos niveles de gobierno, así como con los sectores público, privado y social, para aprovechar el conocimiento existente y mejorar las políticas públicas que les afectan.

• *Participación ciudadana,* la cual implica crear mecanismos efectivos, para que la ciudadanía sea parte en los procesos deliberativos y en la toma de decisiones de los entes estatales.

En la actualidad, este paradigma se está expandiendo de la esfera de la administración pública a la práctica legislativa y a la impartición de justicia, lo cual representa una hoja de ruta para las instituciones y significa, además,

30 Administration of Barack H. Obama, *Memorandum on Transparency and Open Government*. 21 de enero de 2009. Disponible en: https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf

un impulso sumamente positivo y alentador para ganar la confianza pública.

En una democracia, la ciudadanía debe estar en condiciones de juzgar a los juzgadores, en su actuación y desempeño.

El profesor y juez israelí Aharon Barak[31] ha señalado que la confianza pública es un presupuesto de la función jurisdiccional e implica:

> "confianza en la independencia, justicia e imparcialidad judicial […] confianza del público en que los jueces no son partes interesadas en el conflicto jurídico, y que no están luchando por su propio poder, sino que están luchando para proteger la Constitución y la democracia".

Ésta es precisamente nuestra tarea. A través del esquema de la justicia abierta es fundamental convencer a las ciudadanas y a los ciudadanos de que nuestra actuación jurisdiccional, en los tribunales electorales, tiene por objetivo la protección de sus derechos políticos y de los principios del sistema democrático, como son la equidad y la igualdad de género, entre otros.

EL TEPJF EN LA RUTA DE SER UN TRIBUNAL CADA VEZ MÁS ABIERTO

Ahora bien, en el ámbito de la justicia electoral y en particular en la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, hemos recorrido ya un camino considerable e importante para transparentar nuestra actuación.

Sin embargo, tenemos aún importantes áreas de oportunidad para que nuestro Tribunal modernice su funcionamiento, se vuelva más transparente y logre generar mayor confianza ciudadana en sus decisiones y en los resultados electorales que avala.

En especial, los ejes de transparencia y colaboración pueden fortalecer el papel del Tribunal como el máximo defensor de derechos políticos de las mexicanas y los mexicanos.

---

31 Barak, Aharon, "The Suprem Court 2001 Term Foreward: A Judge on Judging: The Role of the Supreme Court in a Democracy", en Harvard Law Review, Vol. 116, Número 1 (noviembre 2002), p. 59. El mismo texto se recoge, con variantes menores, en el libro del mismo autor: The Judge in a Democracy, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2006, p. 109. La presente cita se toma de la traducción del primero de los textos citados, efectuada por Estefanía Vela Barba y revisada por José Reynoso Núñez, y publicada con el título de: Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia, México, SCJN, 2008, p. 47.

Así se fortalece el papel de las instituciones de justicia frente a la opinión pública. Es por ello que el Tribunal Electoral abierto debe encontrar mejores canales de comunicación con la sociedad, fundamentando y explicando sus decisiones, para contribuir al debate público, a una mejor comprensión de los procesos electorales y, consecuentemente, a generar confianza pública en las instituciones electorales.

Creo que esta apertura se debe construir y fortalecer a partir de cuatro ejes de actuación:

A) Mejorar la elaboración y comunicación de nuestras sentencias. No han sido pocos los esfuerzos que el TEPJF ha emprendido para mejorar la redacción y comunicación de lo que quizá es el producto más importante del servicio público que brinda: sus sentencias.

En esta misma lógica, en lo sucesivo deben fomentarse proyectos que recojan las mejores prácticas nacionales e internacionales en materia de impartición de justicia, pero que al mismo tiempo se adapten a las necesidades y particularidades de la materia electoral en todo nuestro país.

Es posible diseñar de manera colectiva una metodología para la elaboración de sentencias que fortalezca la función jurisdiccional, que acerque la justicia electoral a la ciudadanía y que contribuya a reforzar el resto de las actividades sustantivas que en la actualidad desarrolla el TEPJF.

B) Mejorar el acceso y difusión de nuestros recursos electrónicos. Desde la justicia electoral se han emprendido acciones concretas para cumplir con el primero de los principios de la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Ámbito Judicial Iberoamericano[32], esto es, contar con una impartición de justicia transparente, comprensible, atenta a las personas, responsable ante el ciudadano, ágil y tecnológicamente avanzada.

El diseño e implementación de los estrados electrónicos, las notificaciones por correo electrónico, así como el diseño de un nuevo IUS Electoral son sólo algunos de los ejemplos que dan cuenta de ello.

No obstante, creo que aún podemos perfeccionar el diseño y operación de los recursos tecnológicos, mediante los cuales las ciudadanas y los ciudadanos pueden acceder y aprovechar los servicios que se brindan desde el TEPJF.

---

32 Disponible en http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria
Disponible en: http://www.poderjudicial.gob.hn/CUMBREJUDICIALIBEROAMERICANA/Documents/carta-dederechodelaspersonas.pdf

En este sentido, estamos trabajando para mejorar constantemente el diseño de nuestra página de Internet, así como el resto de nuestros recursos electrónicos, de tal forma que éstos resulten más accesibles, intuitivos y completos.

Estamos convencidos de lo necesario que resulta para el TEPJF acercarse a los ciudadanos a través de las tecnologías de la información y la comunicación, usando estos recursos electrónicos como un medio fundamental en nuestra misión de impartir justicia electoral.

C) Enfatizar la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos. La consolidación de la confianza ciudadana en las instituciones electorales atraviesa necesariamente por un adecuado y transparente ejercicio de los recursos públicos.

Reconociendo que aún podemos hacer más en esta materia, creo que es justo decir que hay indicadores objetivos que muestran que el TEPJF va por el camino correcto. Por ejemplo, el 15 de febrero de 2017, la Auditoría Superior de la Federación presentó el *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015*[33] en el cual concluyó que en términos generales, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia. Dicho de otro modo, el TEPJF tuvo un dictamen *limpio*.

En esta materia, debemos buscar un resultado similar para los próximos ejercicios de fiscalización y, sobre todo, diseñar los mecanismos adecuados para que la ciudadanía pueda tener plena confianza de que los recursos públicos que son asignados al TEPJF son ejercidos de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

En definitiva, no se trata sólo de informar en qué se aplican los recursos autorizados al TEPJF, sino de explicar y justificar por qué se gasta en lo que se gasta, y no en otras alternativas potencialmente valiosas. Dicho de otro modo, el ejercicio de los recursos de que dispone el TEPJF debe estar siempre vinculado, de algún modo u otro, al cumplimiento de sus fines constitucionales.

D) Estrechar la colaboración con las instituciones electorales y jurisdiccionales. El diagnóstico que se ha presentado en este artículo permite ver que para aumentar la confianza ciudadana es necesaria una adecuada coordinación entre las diferentes instituciones que forman parte del Estado mexicano.

33 Disponible en http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria

Cuando la ciudadanía evalúa el desempeño de las autoridades públicas no necesariamente piensa en instituciones específicas o individuales. Más bien, las tendencias presentadas con anterioridad sugieren que la ciudadanía hace evaluaciones conjuntas o globales, es decir, que existe una estrecha interdependencia en la confianza que la ciudadanía tiene frente a las diferentes instituciones de nuestra democracia constitucional.

Por lo anterior, creo que resulta indispensable que, desde el TEPJF, continuemos consolidando los esfuerzos que se han emprendido para mejorar la colaboración con los tribunales e institutos electorales de las entidades federativas, así como con el INE y los órganos que forman parte del Poder Judicial de la Federación.

Con ello, podremos brindar una mejor impartición de justicia electoral y, además, mejorar la confianza que las y los mexicanos tienen en las instituciones democráticas.

Además, por definición, un tribunal abierto tiene que estar sujeto al escrutinio público de sus decisiones y, en general, de su actuación. En el Tribunal Electoral, desde hace tiempo hemos descubierto que en este análisis nuestros mejores aliados están en la academia: los conocimientos, experiencias y visión de crítica constructiva de los investigadores nos permiten comprender el impacto de nuestras decisiones y responder de una mejor manera a los retos de nuestra democracia.

REFLEXIONES FINALES

La justicia electoral trabaja por la democracia, pero también creo que una actitud democrática debe reflejarse siempre en el actuar del Tribunal Electoral.

Debemos colocar al ciudadano mismo en el centro del actuar del Tribunal Electoral. Esto quiere decir que toda la actividad y resoluciones del Tribunal deben realizarse considerando que el ideal democrático es que sean observadas, conocidas y comprendidas por las y los ciudadanos.

En este sentido, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación puede resultar una herramienta fundamental para acercarse más a la ciudadanía, dado que la utilización del internet es uno de los rasgos que distingue a nuestra sociedad actual.

Se trata, reitero, de preservar y fortalecer la confianza pública, de que el Tribunal no tiene interés particular en los conflictos electorales y que mantiene la misión que le otorga la Constitución de impartir justicia.

Quienes tenemos el honor de servir en las instituciones de impartición de justicia sabemos de la importancia de apostar por la construcción de una justicia que sea más transparente, que fomente la participación ciudadana y que mejore la colaboración entre los órganos jurisdiccionales y los sectores público, social y privado.

Sabemos, por supuesto, que se trata de un reto mayúsculo. No son pocos los procesos y las políticas que tendrán que adecuarse para lograr dicha consolidación, pero estoy segura de que la construcción de una justicia más abierta es una batalla que vale la pena enfrentar.

En un momento en el que parece ahondarse el desencanto con la democracia, con la política y con lo público, quienes tenemos el honor de servir en las instituciones públicas tenemos la obligación de crear las herramientas y los mecanismos de coordinación que nos permitan abrir aún más las puertas de la justicia, comunicar de manera más efectiva y didáctica nuestras decisiones y facilitar con ello, el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

De esto se trata la justicia abierta, por eso necesitamos un tribunal cada día más abierto y moderno. Estoy segura de que así cumpliremos mejor nuestra misión de amparar y defender a quien se queje con justicia frente al fuerte y el arbitrario.

FUENTES

Aberbach, Joel D. y Jack L. Walker, "Political Trust and Racial Ideology", *The American Political Science Review,* vol. 64, núm. 4, 1970.

Administration of Barack H. Obama, *Memorandum on Transparency and Open Government,* 21 de enero de 2009.

Auditoría Superior de la Federación, I*nforme del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015.*

Baez Rodríguez, Francisco, "Hay profunda incomprensión de la mecánica democrática", entrevista a José Woldenberg en *La Crónica* de hoy, 31 de agosto de 2015.

Barak, Aharon, "*The Suprem Court 2001 Term Foreward: A Judge on Judging: The Role of the Supreme Court in a Democracy", en Harvard Law Review,* Vol. 116, Número 1 (noviembre 2002).

Barak, Aharon, *The Judge in a Democracy,* Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2006.

Barak, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.

Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Ámbito Judicial Iberoamericano, adoptada durante la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, en Cancún, México, 27-29 de noviembre de 2002.

Casas-Zamora, Kevin, "The state of political finance regulations in Latin America", International IDEA Discussion Paper 12/2016.

Centre for Law and Democracy,"Global Right to Information Map", 2017.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Encuesta nacional de opinión pública: Evaluación del Instituto Nacional Electoral", Cámara de Diputados, abril de 2015.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Encuesta nacional de opinión pública: Proceso electoral 2015", Cámara de Diputados, abril de 2015.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Encuesta nacional de opinión pública: Representación Política y Participación Electoral", Cámara de Diputados, mayo de 2015.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Elecciones cerradas y voto diferenciado: Encuesta telefónica nacional", Cámara de Diputados, julio de 2015.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Reforma en materia electoral: Encuesta telefónica nacional", Cámara de Diputados, febrero de 2016.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Transparencia y rendición de cuentas: Encuesta telefónica nacional", Cámara de Diputados, noviembre de 2016.

Chevallier, Jacques, *El espacio posmoderno, Bogotá,* Universidad Externado de Colombia, 2011.

Cole, Richard L., "Toward as Model of Political Trust: A Causal Analysis", *American Journal of Political Science,* vol. 17, núm. 4, 1973.

Crabtree, John, *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980,* Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos, 2006.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Elola, Joseba, "La era de las mentes dispersas" en Ideas, suplemento de *El País*, domingo 25 de junio de 2017.

Grupo de Economistas y Asociados (GEA) - Indagaciones y Soluciones Avanzadas, S. C. (ISA), "México: Política, Sociedad y Cambio. Primera Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana", marzo de 2017.

North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico,* Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

Ferrajoli, Luigi, P*rincipia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, Madrid, Trotta, 2011.

Fix-Fierro, Héctor; Flores, Julia Isabel y Diego Valadés, coords., *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.

Ginsberg, Wendy R., "The Obama Administration's Open Government Initiative: Issues for Congress", Congressional Research Service, 2011.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, "Jurisdicción. El procesamiento judicial de la incertidumbre sobre los desarrollos futuros", en Alguacil González-Aurioles e Ignacio Gutiérrez, eds., *Constitución: norma y realidad. Teoría constitucional para Antonio López Pina,* Madrid, Marcial Pons, 2014.

INEGI, "Estadísticas a propósito del Día Mundial de Internet (17 de mayo)", 15 de mayo de 2017.

Latinobarómetro, "La confianza en América Latina 1995-2015", Banco de datos en línea.

Latinobarómetro, "Informe 1995-2015", Banco de datos en línea. Morlino, Leonardo et al., T*he Quality of Democracies in Latin America,* Estocolmo, IDEA Internacional, 2016.

Peza, Juan de Dios, *Memorias, reliquias y retratos,* México, Librería de la Viuda de Ch. Bouret, 1900.

Reforma, "Encuesta Reforma Dudan del INE", 20 de junio de 2017.

Rivera Cambas, Manuel, México *pintoresco y monumental,* Editora Nacional, México, 1957.

Sala Regional Monterrey, *Manual para la elaboración de sentencias. Justicia electoral cercana a la ciudadanía,* Monterrey, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015.

Sartori, Giovanni, *La democracia en 30 lecciones,* México, Debolsillo, 2015.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1998,* México, Porrúa, 1998.

Tribunal Constitucional, T*ribunal Constitucional. Discursos de sus Presidentes* (1980-2005), Madrid, Tribunal Constitucional, 2006.

Woldenberg, José, *Grandes problemas. La democracia como problema (un ensayo)*, México, El Colegio de México / Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

Woldenberg, José, "Hacia el 2018: malestar, fragmentación, incertidumbre", Blog del autor en la página web de *Nexos*, 30 de mayo de 2017.

HACIA UN DERECHO COMÚN INTERAMERICANO SOBRE DERECHOS HUMANOS[1]

Sergio GARCÍA RAMÍREZ [2]

Agradezco la invitación generosa que se me hizo para acudir a este foro y sustentar una conferencia --en rigor, una charla, una reflexión compartida-- sobre lo que denominamos el Derecho común interamericano de los derechos humanos. Reconozco la hospitalidad del Tribunal Electoral de Michoacán, el Tribunal Superior de la misma entidad federativa y el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

La presencia de la señora Presidenta y de los señores Presidentes de estas altas Cortes me honra y estimula, como también la asistencia de quienes me favorecen con su atención: jueces, magistrados, funcionarios públicos, abogados, catedráticos universitarios, estudiantes y miembros, en general, de la sociedad civil de Michoacán. Muchas gracias por el honor de su compañía.

Hace unos momentos, al ingresar a este Auditorio, observé nuevamente --porque antes de ahora he tenido el privilegio de hallarme aquí mismo-- el impresionante mural que muestra las figuras de grandes michoacanos que contribuyeron a la independencia de la República y a las elevadas causas de la Revolución Mexicana. Precisamente en este año estamos celebrando el centenario de nuestra ley suprema. Este es el marco de los encuentros jurídicos que se realizan en muchos foros de la Nación, como el que me recibe en la capital de Michoacán.

Entre esas figuras mencionaré, sólo a título de ejemplo ilustre, al diputado constituyente Francisco Mújica, Presidente de una de las dos Comisiones de Constitución que trabajaron en el Teatro de la República --entonces Teatro Iturbide-- de la ciudad de Querétaro para dotar a México de la Constitución

1 Versión resumida de la conferencia del autor en el auditorio "Melchor Ocampo" del Poder Judicial del Estado de Michoacán, Morelia, 18 de abril de 2017

2 Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Exprocurador General de la República. Expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

que hoy rige nuestra vida institucional, ley suprema reformada en muchos extremos a lo largo de un intenso siglo. Mújica intervino en la elaboración y aprobación de preceptos señeros de esa Carta, como son los artículos 27 y 123, además del 3º --un precepto crucial--, que el destacado diputado constituyente ponderó con elocuencia y valentía.

También me complace invocar ahora, como lo he hecho en otras ocasiones en que he concurrido a eventos jurídicos en esta entidad de la República, a mis respetados y recordados maestros de Derecho constitucional, de origen michoacano: Felipe Tena Ramírez, quien fuera Ministro de la Suprema Corte de Justicia, y Antonio Martínez Báez, antiguo senador de la República, presidente de la delegación mexicana que acudió en 1969 a la Conferencia Interamericana sobre Derechos Humanos, reunida en San José, Costa Rica, de la que provino la Convención Americana sobre esta materia, a la que me referiré frecuentemente en esta disertación. Tengo, pues, múltiples motivos de reconocimiento y afecto hacia Michoacán y los michoacanos.

Paso a ocuparme del tema de mi intervención en esta jornada. Para ello inevitablemente deberé reiterar conceptos e incluso expresiones que he manejado en otras oportunidades, tan gratas como ésta, en foros políticos o académicos, para reflexionar en torno a los derechos humanos y a lo que hemos dado en llamar el Derecho común interamericano en esta materia. No se trata, por cierto, de un asunto puramente académico, sino de una tarea de mayor calado, asociada con la tutela amplia y eficaz de los derechos humanos, es decir, de nuestros derechos y de los derechos y libertades que transmitiremos, como herencia más valiosa, a las generaciones que ya llegan a relevarnos en el escenario de la historia.

Creo pertinente subrayar que cada capítulo de las tareas cumplidas por un pueblo o por un conjunto de pueblos debe ser analizado y valorado en un contexto histórico, con peculiaridades de tiempo y lugar, para comprenderlo y valorarlo plenamente. No podemos aislar cada capítulo dentro de una campana al vacío, sin conexión con el pasado conocido, que lo explica y motiva; con el futuro previsible, que lo sugiere y reclama, y con el presente en el que se inserta y anima. Todo ello integra, en cierta forma, la circunstancia que justifica e identifica ese capítulo de la historia.

Destaquemos los extremos que figuran en el rubro de estas reflexiones. Aludimos a un Derecho común, al que algunos tratadistas se refieren como *ius commune,* e incluso, más acotadamente, como jus constitutionale commune. Es decir, estamos invocando un orden jurídico compartido, que hoy aparece y avanza, como lo hicieron, en el pretérito, otros ensayos de ordenamiento común que abarcó a diversas naciones e hizo su propia travesía.

Igualmente, aludimos a un Derecho interamericano. Con ello nos referimos al ordenamiento de una región del mundo, la que José Martí llamó

"nuestra América", al que se agregan los Estados septentrionales. Y mencionamos derechos humanos, que constituyen el tema de mayor jerarquía en la historia moderna, que se distingue por su reconocimiento --pese a todo-- del valor central del ser humano.

Obviamente, todos los derechos son humanos, en sentido estricto. Sus titulares son los seres humanos --o las construcciones jurídicas integradas por seres humanos: personas colectivas-- y los sujetos obligados participan de la misma naturaleza. Sin embargo, en este momento traemos a cuentas sólo los derechos de mayor rango, los básicos, naturales, fundamentales --hay diversas expresiones, con sus respectivas connotaciones-- que amparan nuestra vida y le confieren calidad y grandeza.

Mencionamos, de esta suerte, los derechos reconocidos en las antiguas cartas renovadoras: las Declaraciones de la Nueva Inglaterra y de la Revolución Francesa, en las última etapa del siglo XVIII; y la Constitución mexicana de 1814, el Decreto de Apatzingán, rector original de la vida de un México emergente, que vio la luz en lo que ahora es Michoacán. Y a ellos agregamos los múltiples derechos aportados por sucesivos progresos.

Los derechos primordiales --que identificamos como de primera generación, calificación que no se acepta unánimemente-- se instalaron en las Constituciones del final del siglo XVIII y el inicio del XIX; fueron su elemento central, su eje y razón. La parte orgánica de esos textos fundamentales obedeció al propósito de garantizar, a través de la organización del Estado, la observancia de los derechos básicos de los individuos. Fue así que se impulsó el Derecho interno de los derechos humanos y del mismo modo aparecieron y florecieron sus garantías primordiales, herramienta de cumplimiento, como lo ha sido el juicio de amparo en México.

Ahora bien, llegaría el momento en que esa pretensión tutelar de los derechos básicos trascendiera las fronteras nacionales y adquiriera alcance supranacional. Este paso adelante se dio en el siglo XX, al cabo de las grandes guerras. Así surgió y prosperó lo que hoy conocemos como Derecho internacional de los derechos humanos --sustancia del derecho común al que aludo en esta charla--, cifrado principalmente en tratados, pactos, convenios, convenciones.

Ese Derecho internacional tiene un acta de nacimiento, o mejor dicho, dos actas de nacimiento: una con mayor y más frecuente reconocimiento que la otra. Quienes estudian esta materia consideran que el Derecho internacional de los derechos humanos aparece formalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, una vez disipadas muchas sombras de la Segunda Guerra y logrado cierto consenso entre las potencias triunfadoras en ese conflicto bélico.

Sin embargo, las mujeres y los hombres de América podemos --y debemos, me parece-- reivindicar para nuestra región la prioridad en el establecimiento supranacional de los derechos humanos, que se manifestó inequívocamente en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, emitida el 2 de mayo de 1948: el mismo año de la Universal, pero varios meses antes. Conviene rescatar este hecho y ponerlo a la vista de las nuevas generaciones como ejemplo de un compromiso americano, que es nuestro.

Un dato más en la formación de este orden común --universal e interamericano-- se localiza en la presencia y el florecimiento de órganos de alcance internacional o supranacional que tienen a su cargo plantear progresos en el orden jurídico de los derechos humanos y cuidar del cumplimiento de éstos a través de medidas de supervisión. Por ello existen y trabajan sendos comités, comisiones y tribunales de alcance universal o regional.

He aquí una de las expresiones más benéficas y fecundas de lo que solemos llamar "globalización" o "mundialización", proceso en el que hay luces y sombras. En aquéllas ocupa un lugar descollante el orden jurídico de los derechos humanos y sus instrumentos internacionales o supranacionales de protección.

El establecimiento de este Derecho común a varios pueblos --o a todos los pueblos, en su perspectiva más amplia y generosa-- es un dato central de la vida moderna, vinculado a la democracia. No sólo aludo a la democracia formal, política o electoral, sino a la democracia integral, material, plenaria, entendida como sistema de vida, así reconocido por el admirable texto del artículo 3º de nuestra Constitución, merced a la reforma de 1946, cuya fórmula se debe a Jaime Torres Bodet.

De esta manera hemos trazado el itinerario de un compromiso nacional consecuente con el compromiso humanista universal: reconocemos la suprema dignidad del ser humano, identificamos el papel del Estado --al servicio de esa dignidad-- y diseñamos los compromisos del poder público en el plano interno y en el plano internacional.

Cuando me refiero a esta materia --que es tema de mis más frecuentes reflexiones y exposiciones--, asocio el desarrollo de los derechos humanos con dos elementos principales, dinámicos, decisivos. Por una parte, el desenvolvimiento de la democracia, que avanza en América, entre múltiples vicisitudes. Por la otra, lo que suelo denominar la "navegación americana", en la que tiemarcha nuestra propia navegación mexicana.

Me explicaré. La tarea de reconocer, acreditar, afianzar los derechos humanos implica una marcha histórica diversamente desarrollada en las distintas regiones del mundo, e incluso en el interior de esas regiones. De ahí que se pueda hablar de "navegaciones" distintas: la universal, en la que viajamos todos, y las

regionales, emprendidas y desenvueltas en distintas regiones del planeta, América entre ellas.

Todas las navegaciones parten de un mismo origen: el tiempo en el que se libraron las primeras batallas emancipadoras del ser humano frente al poder absoluto, y todas se orientan con el mismo destino: el arribo a un puerto en el que los derechos del ser humano rijan plenamente, sin distinción ni salvedades, bajo eficaces garantías.

Esto último constituye el lejano puerto de arribo, la utopía, la tierra prometida. Las navegaciones van en esa dirección, pero cada una transita a su manera, de acuerdo con sus propias capacidades, necesidades, posibilidades, tiempos, elementos. Nada de esto relativiza los derechos fundamentales, sino modaliza o particulariza el tránsito hacia aquel puerto de arribo.

Las diferencias se observan en las distintas navegaciones --todas incluidas en la gran travesía universal--: primero la europea, cuyo punto de inicio podríamos localizar, para fines expositivos, en el Convenio de Roma de 1950, que planteó un catálogo de derechos esenciales, derivados de la Declaración Universal de 1948, y dispuso la existencia y actuación de una Comisión Europea y una Corte Europea de Derechos Humanos. Hoy día, esa navegación abarca cuarenta y siete Estados del Consejo de Europa, con más de ochocientos millones de habitantes.

A la navegación europea seguirían las navegaciones americana y africana, ésta la más reciente, que aparece al cabo de la descolonización de África, continente con vivos contrastes, diversidad de culturas, gravedad de problemas. Yo debo ocuparme en este momento de la navegación americana, la nuestra, de la que México forma parte: una travesía difícil, que enfrenta múltiples vicisitudes, pero avanza con destino cierto, haciendo camino al andar, para ponerlo en las palabras de Antonio Machado.

Si quisiéramos fijar una fecha de inicio de nuestra propia navegación --que lo es también del principio del Derecho común interamericano de los derechos humanos-- podríamos señalar el año 1945 y el foro de la Conferencia de Chapultepec, sobre problemas de la guerra y de la paz. El castillo de Chapultepec, edificio insigne de la historia nacional, fue el escenario para el encuentro de los Estados soberanos que entonces había en este Continente. En él se planteó la proclamación de los derechos del ser humano --elemento central del Derecho común-- y la necesidad de contar con un ordenamiento compartido por los Estados americanos. Entonces era Presidente de México el general Manuel Ávila Camacho; el Secretario de Relaciones Exteriores era Ezequiel Padilla. Había concluido la etapa violenta de la Revolución Mexicana, se alzaban instituciones fuertes y se advertía el inicio del civilismo en la vida política de la República.

Sigamos el curso del Derecho común de los derechos humanos. El siguiente paso, de enorme trascendencia, se dio en la Novena Conferencia Interamericana, celebrada en 1948 en la ciudad de Bogotá, precisamente en los días en que estalló en aquella capital un violento movimiento político conocido como "Bogotazo". En esa circunstancia aciaga trabajaron los Estados de América y generaron algunos documentos básicos del ordenamiento común, nuevo capítulo de la obra normativa.

Esos documentos fueron la Carta de la Organización de los Estados Americanos --la OEA, que nació bajo el imperio de esa Carta, sustituyendo a la Unión Panamericana--, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, a la que ya me referí, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales y dos instrumentos que consagraban libertades a favor de las mujeres: Convenciones sobre Derechos Civiles y Derechos Políticos. Este conjunto estupendo constituyó el cimiento del Derecho común interamericano de los derechos humanos.

Cuando se llevó a cabo la Conferencia de Bogotá, el Presidente de México era Miguel Alemán, primer titular civil del Poder Ejecutivo posterior a la Revolución armada. La delegación mexicana a la Conferencia fue encabezada, magistralmente, por un compatriota eminente, entonces Secretario de Relaciones Exteriores: Jaime Torres Bodet, al que me referí al mencionar el texto incorporado en 1946 al artículo 3º constitucional.

En esa delegación que trabajó en Bogotá figuraban varios ciudadanos descollantes. Algunos de ellos participaron activamente en la formulación de los documentos citados en las líneas anteriores: Germán Fernández del Castillo, en la Declaración de Derechos y Deberes; Amalia Caballero de Castillo Ledón, en las Convenciones de Derechos de las Mujeres, y Mario de la Cueva, en la Carta de Garantías Sociales. Todos ellos son coautores del orden jurídico común interamericano, fruto del trabajo de varias generaciones de americanos, oriundos de diversos países, que en distintas épocas han hecho sus propias aportaciones a la obra colectiva.

Más tarde, en 1959, se avanzó en la elaboración del Derecho común por dos vías. En un caso, a través del establecimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; en el otro, por medio de la elaboración de un importante proyecto de Convención Americana de Derechos Humanos, emanado del Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Cuando fue creada la Comisión Interamericana, en reunión de Cancilleres celebrada en Santiago de Chile, el Presidente de México era Adolfo Ruíz Cortines y el Secretario de Relaciones Exteriores que participó en aquella reunión fue Manuel Tello, miembro de un selecto grupo de diplomáticos que han honrado al Servicio Exterior Mexicano.

El proyecto del Consejo, en el que tuvieron participación destacada el guatemalteco Carlos García Bauer y el uruguayo Eduardo Jiménez de Aréchaga --también coautores históricos de Derecho común interamericano-- fue conocido por todos los Estados Americanos, acompañado más tarde por proyectos formulados por Chile y Uruguay, y puesto en manos de la Comisión Interamericana, que preparó el proyecto final.

En este andar arribamos a 1969, año de celebración de la Conferencia Interamericana Especializada en Derechos Humanos, que tuvo sede en San José, Costa Rica. A la Conferencia acudió la Comisión Interamericana, entonces presidida por el jurista mexicano Gabino Fraga, quien hizo la presentación oficial del proyecto. Discutido ampliamente y modificado en muchos puntos, el proyecto fue aprobado por la Conferencia.

En 1969 era Presidente de México Gustavo Díaz Ordaz, y Secretario de Relaciones Exteriores Antonio Carrillo Flores, quien había formado parte de la Delegación mexicana en la Conferencia Interamericana de 1948, en Bogotá. La Delegación mexicana en la Conferencia de San José fue presidida por el constitucionalista Antonio Martínez Báez, a quien acompañaron el penalista Sergio Vela Treviño y el diplomático Antonio de Icaza.

En un primer momento --precedido por declaraciones anteriores al inicio de la Conferencia de San José-- el gobierno de México mostró ciertas reservas con respecto a la inclusión de la Corte Interamericana en la Convención de San José. Al término de la Conferencia, México modificó su posición y acepto el establecimiento de dicho tribunal, en la inteligencia de que se trataría de un órgano subsidiario o complementario de los tribunales nacionales, que seguían a cargo de la primera línea judicial de protección de los derechos humanos.

La Convención, también conocida como Pacto de San José --pieza maestra del Derecho común y estación destacada de la navegación americana-- entró en vigor en 1978. México adhirió a aquélla en 1981, sin aceptar, todavía, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. Era Presidente de la República José López Portillo, y Secretario de Relaciones Exteriores el internacionalista Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa.

En 1981 nuestro país abrió sus puertas, con un gesto vigoroso, al Derecho internacional de los derechos humanos, en la medida en que adhirió a varios instrumentos que pasaron a formar parte de la ley suprema de la Unión, en los términos del artículo 133 de la Constitución General de la República: la citada Convención Americana y los dos grandes pactos de Naciones Unidas: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En 1998, México aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana --es decir, aceptó, en un acto de voluntad soberana, que ésta podría conocer y emitir sentencias acerca de violaciones a derechos humanos por parte de agentes u órganos del Estado mexicano, o particulares vinculados a éste--. En ese momento Ernesto Zedillo era Presidente de la República y Rosario Green se desempeñaba como Secretaria de Relaciones Exteriores.

He querido describir brevemente la denominada navegación americana --con "México a bordo"-- y la formación esencial del orden jurídico común interamericano. Ahora bien, la existencia del Pacto de San José no agota en modo alguno el proceso de construcción del Derecho común sobre derechos humanos. Donde no había nada sesenta o setenta años atrás, hoy existe un árbol jurídico frondoso plantado en 1945, alentado en 1948 y desenvuelto en 1969.

Visto desde una de sus facetas, ese árbol frondoso es el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, en el que podemos destacar, a mi juicio, tres componentes sustantivos: ideológico, normativo y político operativo, elementos de los que también me he ocupado en diversas publicaciones y disertaciones sobre estos asuntos, a cuyos detalles me remito, en bien de la brevedad que debe atender esta charla.

El elemento ideológico implica la "centralidad" del ser humano. El sistema está basado en esa centralidad: el ser humano es el motivo y la razón de todos los afanes; el Estado y la sociedad se hallan a su servicio, no a la inversa. Esto es lo que caracteriza a un sistema de protección de los derechos humanos, que de ninguna manera se sujeta a predominios de raza, sectores sociales, convicciones religiosas, etcétera, como ocurriría --y ha sucedido-- en sistemas de otro carácter, fuertemente autoritarios y excluyentes.

Sobre esa premisa ideológica, que aquí reviste un carácter dogmático, se elevan los elementos normativo y político operativo del Sistema de Protección, que lo son del ordenamiento común. El dato normativo está constituido por la suma de actos jurídicos fundados en ese dato ideológico, que desarrollan la tutela del ser humano, y el dato político operativo se integra con los que he llamado actores o protagonistas del Sistema: tanto nacionales como internacionales, a los que abajo aludiré.

Adoptada la Convención de 1969, surgieron protocolos y convenciones especializadas, referentes a puntos específicos de los derechos humanos que requerían un desarrollo detallado. Con esos instrumentos --y con otros actos jurídicos: así, opiniones consultivas, sentencias, recomendaciones, relatorías, principios, etcétera-- se ha integrado paulatinamente el gran conjunto del Derecho común interamericano, que influye y orienta la evolución de los ordenamientos nacionales en materia de derechos humanos. De manera resumida me referiré a los instrumentos normativos de mayor relevancia.

En el marco normativo del Sistema Interamericano figuran los dos protocolos de la Convención de San José, de los que México es Estado parte y a cuyo cumplimiento está obligado: Protocolo de San Salvador, de 1988, sobre derechos económicos, sociales y culturales, ratificado por 15 Estados (hasta el 11 de marzo de 2017, fecha de mi última consulta sobre los protocolos y las convenciones especiales); y Protocolo para la Abolición de la Pena de Muerte, de 1990, ratificado por 12 Estados, abolición a la que nuestro país se ha comprometido nacional e internacionalmente: lo primero, mediante reformas constitucionales, y lo segundo merced al referido protocolo.

Por lo que toca a las convenciones especiales, que igualmente concurren a la integración del orden común interamericano sobre derechos humanos, mencionemos las siguientes: acerca de la supresión y sanción de la tortura, de 1985, con 18 ratificaciones; la proscripción de la desaparición forzada --que atenta contra la libertad y el acceso a la justicia, entre otros derechos vulnerados--, de 1994, con 15 ratificaciones; el rechazo a la violencia contra las mujeres, conocida como Convención de Belém do Pará, de 1994, con 32 ratificaciones --que es el tratado interamericano que cuenta con el mayor número de Estados parte--; y la supresión de la discriminación en agravio de quienes padecen alguna forma de discapacidad, de 1999, con 19 ratificaciones. De años posteriores son otros esfuerzos de regulación a través de convenciones interamericanas, que hasta ahora no han sido aprobadas: con respecto a la discriminación y, en especial, al racismo, suscritas en la ciudad de Antigua, Guatemala, en 2013, y acerca de los derechos de adultos mayores, firmada en Washington, en 2015.

Cuando me refiero a este desarrollo del ordenamiento interamericano sobre derechos humanos acostumbro mencionar también un tratado que no es, propiamente, de derechos humanos: la Convención contra el Terrorismo, de 2003, que cuenta con 24 Estados parte. Este instrumento se propone impulsar el combate contra esa forma gravísima de criminalidad, que vulnera bienes jurídicos básicos de la comunidad internacional y ha merecido reprobación universal.

Abarco esa Convención en mi comentario, porque incluso en el supuesto de aquellos crímenes brutales y de la indispensable acción enérgica de los Estados para combatirlos, queda a salvo --así lo dispone la Convención de 2003-- el respeto a los derechos humanos. Conviene tenerlo en cuenta y reiterarlo con énfasis frente a dilemas falaces que pretenden combatir el crimen con el crimen, contraponiendo la seguridad con la observancia de los derechos fundamentales y el imperio de la democracia, contraposición que nos podría llevar a la pérdida de derechos y libertades y al menoscabo del Estado democrático.

El dato político operativo del Sistema Interamericano de Protección --un dato que también concurre a la navegación americana y a la integración del Derecho común en esta región-- alude a los personajes o actores del Sistema de Protección, nacionales o internacionales.

Desde luego, en el elenco de personajes se hallan los propios Estados, que han emitido --en ejercicio de su soberanía-- las declaraciones y los tratados internacionales; la Organización de los Estados Americanos; la sociedad civil, que adquiere presencia --tanto en la Convención Americana como en la aplicación de ésta y en el diario quehacer de defensa de los derechos-- a través de las instituciones u organizaciones no gubernamentales creadas con aquel fin.

En el marco de estas consideraciones tienen su propio espacio --un espacio eminente, ciertamente-- los órganos creados para supervisar el cumplimiento de las normas internacionales. Los hay en el plano mundial y en los planos regionales, de carácter político-administrativo y de naturaleza jurisdiccional. Como se ha mencionado, las grandes convenciones del Derecho internacional de los derechos humanos cuentan con sus propios comités. La Organización de las Naciones Unidas dispone de un Consejo de Derechos Humanos --ante el que México comparece periódicamente--, y el Sistema Interamericano ha establecido, siguiendo el modelo europeo original, una Comisión y una Corte. Aquélla y ésta participan, en el ejercicio de sus propias atribuciones, en la formación del Derecho común interamericano.

También son actores en este escenario, a partir de los Estados, de los que forman parte, o de la sociedad civil, en la que están integrados, otros protagonistas que he denominado "emergentes": el ombudsman y los defensores públicos, cuando actúan en el ámbito internacional; determinadas profesiones, principalmente las vinculadas con la práctica del Derecho y la libertad de expresión; y la academia, que ha hecho y sigue haciendo, con esfuerzo cotidiano, significativas aportaciones al desarrollo del orden jurídico interamericano.

Debo concluir esta somera reseña. Ya he dicho que el ordenamiento común interamericano, que abarca a todos los Estados --o a la mayoría de ellos-- en esta región del planeta, debe influir en los ordenamientos nacionales y en las prácticas específicas en el interior de los Estados. Sería infructuosa, y en todo caso ajena a la vida de los seres humanos, la pura proclamación internacional de derechos y libertades, si no calara en los ordenamientos internos.

Hubo --y subsiste, en alguna medida importante-- distancia e incluso conflicto entre el Derecho internacional y el Derecho interno, representado, primordialmente, por la normativa constitucional. Empero, esa distancia o ese conflicto, que predominaron en un tiempo --mucho tiempo-- han amainado a través de una nueva comprensión del orden jurídico y un reconocimiento creciente sobre el primado del ser humano como valor primordial tanto del orden interno como del internacional.

En esa convicción humanista se comunican y coinciden la normativa doméstica del Estado democrático de Derecho y la normativa internacional de los derechos humanos. Más que preguntarnos sobre la jerarquía de las normas,

debemos interrogarnos acerca de la jerarquía de los sujetos y objetos de protección, y poner a la cabeza la mayor y mejor protección del ser humano, a la que concurren las decisiones políticas fundamentales dentro y fuera de las fronteras nacionales.

Me he ocupado --y ahora lo reitero-- en distinguir los "puentes" o medios para el tránsito claro y decisivo del ordenamiento interamericano al interno, en forma que unifique las soluciones jurídicas en ambos hemisferios normativos y consiga el gran propósito que debe regir en el conjunto. A este respecto enuncio los puentes constitucional, legal, político, jurisdiccional y cultural.

El primero entre todos esos enlaces --desde la perspectiva jurídica, se entiende-- es el puente constitucional, que se ha comenzado a tender a través de una vasta reforma que ya alcanza a muchos Estados americanos, y desde luego a México. En nuestro país, este puente quedó dispuesto –sin perjuicio de los "ajustes" benéficos que traiga el futuro para evitar dudas, polémicas e interpretaciones encontradas-- por medio de la reforma del 2011 al artículo 1º constitucional.

En la reforma de 2011 se reconoció lo que también he denominado el "estatuto contemporáneo del ser humanos", integrado por normas que se hallan establecidas en el texto constitucional --fruto de nuestra mejor tradición interna-- y por disposiciones que tienen fuente internacional: así, los tratados aprobados por México, a los que anteriormente me he referido. Con este fundamento ha ingresado al orden jurídico mexicano --y, en sus propios momentos y con sus características nacionales a los de varios Estados de nuestra región-- el Derecho interamericano, que así se convierte verdaderamente en un Derecho común.

Además del puente constitucional, debe existir uno de carácter legal: disposiciones de implementación, que comienzan a aparecer en México, por ejemplo, en la Ley General de Víctimas, en la Ley sobre Responsabilidad Patrimonial del Estado y en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Empero, hace falta un ordenamiento secundario abarcador de todos los supuestos de implementación, que no deben quedar a merced de decisiones discrecionales o en el vacío normativo. Agreguemos el puente político, representado por las políticas públicas, regularmente recogidas en planes y programas. Mención especial requiere el puente cultural, que implica la sólida tenencia y la actuación resuelta --estatal y social-- de una cultura de los derechos humanos, que arraigue en la realidad la operación de las disposiciones jurídicas, que en algunos casos --o en muchos-- tropiezan con escollos culturales que les restan eficacia o de plano las privan de ésta.

Concluyo con lo que denomino el puente jurisdiccional. Éste se tiende a partir del llamado diálogo jurisdiccional --algunos lo designan como diálogo "jurisprudencial"-- , que implica comunicación y fecundación --cross fertilization-- entre tribunales, para contar con una doctrina compartida en materia de derechos humanos, que conduzca a interpretaciones comunes y

soluciones uniformes, en la mayor medida posible. Una vertiente de este diálogo --o bien, en otros términos, una expresión característica de este puente-- es el cada vez más conocido y difundido control de convencionalidad, forjado por la doctrina jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como he señalado en oportunidades anteriores, este control constituye un horizonte natural y atractivo para el Derecho interamericano y el quehacer de los juzgadores, llamados a participar activamente en la construcción del Derecho común --verdaderamente común, no en múltiples soluciones particulares, a veces contradictorias y fragmentarias, sobre todo en Estados federales-- y a constituirse, en tan virtud, en agentes nacionales de una gran obra regional.

Insisto en expresar mi convicción, que constantemente he manifestado, en el sentido de que aún debemos trabajar intensamente, profundamente, en la caracterización del control de convencionalidad como método para la construcción del Derecho común interamericano. Todavía nos hace falta un concepto bien elaborado, ampliamente compartido, que marche en esta dirección, y resuelva las implicaciones del control en lo que respecta a los sujetos llamados a ejercerlo --¿los juzgadores, como se dijo en un principio? ¿todas las autoridades, como se dice ahora? ¿inclusive ejecutivas, legislativas y órganos autónomos?-- distinguiendo con propiedad entre lo que es la subordinación a las normas internacionales, a la que se hallan sujetas todas las autoridades --artículo 1º constitucional-- y lo que implica el verdadero control-- que supone una norma controlante y una norma controlada, al igual que una instancia controlante y una instancia controlada.

Una vez abordado este tema, también será preciso avanzar en la definición acerca de los efectos del control por parte de los órganos facultados para ejercerlo --¿inaplicación de la norma inconvencional? ¿expulsión?--, y en la precisión en torno al método para este efecto: procedimiento adecuado, como dijo la Corte Interamericana, que implica, a mi juicio, observancia del principio de legalidad y actuación oportuna y suficiente del aparato legislativo, sea el Poder Revisor de la Constitución, sea el legislador ordinario. En suma, no olvidemos que a través del control estaremos construyendo el orden común interamericano, no sólo resolviendo litigios particulares, por importantes que éstos sean.

No iré más lejos en esta reseña, que ahora concluyo con la reiteración de mi gratitud y aprecio por la hospitalidad de mis amigos de Michoacán, a los que agradezco su generosa paciencia y su honrosa compañía.

LOS RETOS DE LA JUSTICIA ABIERTA EN EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Felipe Alfredo FUENTES BARRERA[1]

Sumario: : I. Planteamiento de la problemática. II. Concepto de gobernanza. III. El gobierno abierto en el siglo XXI. a) El paradigma de la justicia abierta; b) Acciones de Justicia Abierta en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. IV. El impacto de la reforma constitucional y la legislación secundaria. V. La construcción de un Tribunal Electoral Abierto: a) indicadores de desempeño judicial; b) La configuración de un modelo de sentencia. VI. La justicia abierta en el Derecho comparado. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

Resumen: *El presente artículo aborda, desde la perspectiva de la justicia abierta, cuáles son los principales obstáculos y retos que enfrenta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para arribar a dicho paradigma. Se presentan algunas propuestas de acciones de mejora al camino recorrido y transparentar plena y proactivamente nuestra actividad jurisdiccional, administrativa y académica, para que la sociedad realice ejercicios de escrutinio público sobre la actuación de este ente constitucional.*

Palabras clave: *Justicia Abierta, Poder Judicial, Tribunal Electoral e Indicadores de gestión del desempeño judicial*

I. PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA

Con la reforma constitucional[2] de dos mil catorce a los artículos 6 y 16 inició una transición al modelo en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y rendición de cuentas, atento que impacta de manera directa a los órganos del Estado mexicano, dado que a través de ella se pretenden articular los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción; Se trata en su teleología constitucional de una reforma transversal a los tres poderes de la Unión, así como a los órganos constitucionales autónomos.

---

1 Doctor en Derecho, magistrado de circuito. En noviembre de 2016, el Pleno del Senado de la República lo designó magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, la cual se sustenta en tres ejes fundamentales; de la exposición de motivos, se advierte que la ratio legis de dicha reforma es: *(i)* El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública; *(ii)* La consolidación de un sistema nacional de transparencia, y *(iii)* el establecimiento de nuevas facultades para el INAI (antes IFAI).

De igual manera, el tema es trascedente, dado que ahora son sujetos de escrutinio público, toda persona física o moral que maneje recursos públicos, por ello los fideicomisos y los sindicatos al margen de su naturaleza jurídica (derecho civil o social) deben rendir cuentas de su ejercicio, cuando devenguen recursos públicos.

La reforma, sin duda, nos lleva a pensar a los juristas de una manera diferente el derecho a la información, así como a entender que la forma de gobernar ha cambiado en el siglo XXI; por tal razón este Tribunal Electoral tiene como principal reto la consolidación de la impartición de justicia electoral, asumiendo como propios estos modelos de transparencia y rendición de cuentas, pero sobre todo, a efectuar un ejercicio constante de transparencia proactiva, no limitándonos a publicitar los catálogos *numerus clausus* de ley o simplificar la apertura del Tribunal a la divulgación del quehacer institucional mediante tecnologías, sino que es menester dotar de significado en sede judicial al término *"progresividad"* de los derechos humanos al que refiere el artículo primero de la Constitución.

La transparencia llegó para asentarse definitivamente en el sistema constitucional mexicano, es lo mejor que le puede suceder a los gobiernos de las naciones democráticas, no es un esnobismo o una moda jurídica, sino un instrumento que legítima a las instituciones y evita su erosión social.

En igual sentido, también se debe evitar caer en falacias relativas a que por el sólo hecho de tener aplicaciones informáticas denominadas *"tribunal abierto"* o una plataforma denominada *ius electoral* en dispositivos celulares, esta institución se convierta en un tribunal abierto de manera automática. El tema reviste una mayor profundidad jurídica y social.

La rendición de cuentas que conduce a un tribunal abierto radica, efectivamente, en parte en la utilización de tecnologías, pero se centra esencialmente, en la articulación de la actividad sustantiva bajo estándares de organización modernos y de la medición del desempeño judicial por medio de indicadores de gestión debidamente probados en los poderes judiciales del derecho comparado, es decir, en metodologías que permitan objetivamente rendir cuentas a una sociedad civil cada día más pendiente de las decisiones de sus jueces, así como en un modelo de sentencia judicial asequible al justiciable.[3]

---

3 La academia y el Tribunal Electoral se han realizado ejercicios que es importante continuar efectuándolos; por ejemplo, Jorge Cerdio en el ITAM y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón en la Sala Monterrey impulsaron un Manual para la Elaboración de sentencias, en un intento de acercar al Tribunal a la ciudadanía. Por su parte, también magistrados de circuito han profundizado en esquemas de calificación de agravios y de técnicas para resolver conflictos presentados ante su jurisdicción, mediante ejercicios que permitan atender el problema jurídico y solucionarlo con estándares racionales. (Esto porque es justamente la tarea sustancial de un Poder Judicial).

La transparencia y la rendición de cuentas se encuentran enmarcadas por las tendencias internacionales y los propios contextos de alta tensión política en el hemisferio entre los gobiernos y la sociedad. Es plausible la configuración de este tipo de herramientas; sin embargo, el tema central radica en cómo enfocarlo correctamente hacia un Poder Judicial y más aún al Tribunal Electoral, porque la añeja discusión sobre el *origen, monto y destino* de los recursos públicos, así como su auditoría, al menos, en el Tribunal se encuentra superada; ésta es observada y revisada constantemente por la sociedad civil, por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el INAI[4] mediante revisiones constantes al Portal de Obligaciones de Transparencia (POT)[5], o en su caso, vía periodismo especializado a través de solicitudes de información sobre temas muy particulares, todos ellos administrativos, porque las sentencias y la actividad jurisdiccional están a disposición permanente en la página de internet, por lo que el usuario del servicio sólo tiene que acceder a la página y consultar las sentencias por Sala, jurisprudencia, series académicas y de comunicación social sobre temas electorales relevantes, así como aplicaciones tecnológicas para su mayor difusión.

Ahora bien, a nivel doctrinal y administrativo, se han explorado poco los conceptos de justicia y tribunal abierto, no existe un constructo como tal ni una metodología clara para definirlo, por lo que las instituciones de justicia debemos consensuar términos y alcances, atendiendo nuestra especificidad y función dentro de la judicatura federal mexicana.

En síntesis, se trata de construir una política judicial al respecto, con visión de Estado desde el Poder Judicial. Los esfuerzos que se han presentado al interior del Poder Judicial de la Federación son evidentemente derivaciones del "gobierno abierto", sólo que debemos enfatizar que nuestra naturaleza de judicatura federal debe tener una connotación y un tratamiento específico, para que se denomine "abierto", dada la pluralidad, complejidad y característicasespeciales de este Poder integrado en términos del artículo 94 de la Constitución Federal: Suprema Corte, Tribunal Electoral, Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito y el órgano técnico – administrativo, denominado Consejo de la Judicatura Federal. Cada uno tiene una misión constitucional específica, por lo que debemos diferenciar cómo y bajo qué indicadores deben rendir cuentas y en vía de consecuencia, qué información debe ser transparentada de manera focalizada.

4 El INAI tiene una dirección específica que se dedica a la verificación del cumplimiento de obligaciones de transparencia de los sujetos obligados.
5 www.te.gob.mx

Bajo esta tesitura, el Tribunal Electoral es una jurisdicción especializada, resuelve controversias sobre los procedimientos políticos; en términos del artículo 41 y 99 de la Constitución es la máxima autoridad en la materia (con excepción de la acción de inconstitucionalidad), lo que implica una responsabilidad fundamental para el estudio y resolución de los problemas jurídicos que se plantean bajo su tutela, para lo cual, la transparencia se convierte en el mejor aliado de este Tribunal, pues el justiciable tendrá la certeza de que su resolución está apegada a Derecho y con particularidades propias de la materia que garantizan la legitimidad de un proceso.[6]

El problema que subyace es que, de conformidad al andamiaje legal, existe un cúmulo de obligaciones comunes y otras específicas en materia de transparencia para el Poder Judicial[7], lo cual no necesariamente refleja la realidad de este Poder, menos aún, el de una jurisdicción altamente especializada como ésta[8].

Para sustentar lo anterior, examinemos las porciones normativas de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que sustenta la afirmación anterior.

> *"**Artículo 73.** Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los sujetos obligados de los **Poderes Judiciales Federal y de las Entidades Federativas** deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:*
> *I. Las **tesis y ejecutorias** publicadas en el Semanario Judicial de la Federación o en la Gaceta respectiva de cada tribunal administrativo, incluyendo, tesis jurisprudenciales y aisladas;*
> *II. Las **versiones públicas** de las sentencias que sean de interés público;*
> *III. **Las versiones estenográficas** de las sesiones públicas;*
> *IV. La relacionada con los **procesos por medio de los cuales fueron designados los jueces y magistrados,** y*
> *V. La **lista de acuerdos** que diariamente se publiquen". (Resaltado propio)*

6 Para José Woldenberg, el proceso electoral genera representación, legitimidad y gobierno. Véase en *Léxico de la Política*, Flacso Mexico, SEP-Conacyt, FCE, *Heinrich Böl, 2000*.

7 Nótese de nueva cuenta que no así para el Tribunal Electoral.

8 En la práctica, el INAI separó al Poder Judicial de la Federación en diversos entes para su atención, un primer bloque lo comprende la SCJN y el CJF; otro bloque diverso, el Tribunal Electoral, el INE y los partidos políticos.

Los problemas que evidencia esta disposición jurídica son:

1. El equiparamiento del Poder Judicial de la Federación con los diversos de las entidades federativas y de cierta forma con la administración pública.

2. No se diferencia la teleología constitucional de cada órgano que integra al Poder Judicial. La Suprema Corte, Tribunal Electoral y Tribunales de Circuito, así como los juzgados de Distrito, sumándose los Centros de Justicia Penal del nuevo sistema acusatorio.

3. *El catálogo está referido a información que desde sus inicios se cumple por la Suprema Corte, el Tribunal Electoral y el Consejo de la Judicatura Federal. Es un mínimo que, en opinión del suscrito, no lleva a transparentar la actividad cotidiana del Poder Judicial en sus distintos órganos, mucho menos permite apreciar una rendición de cuentas en estricto sentido. Solamente se circunscribe a aspectos informativos o descriptivos; la medición que realizó el Centro de Investigación y Docencia Económica, presenta malas notas sobre el Poder Judicial.*[9]

4. La información consultable, por ejemplo, el rubro de la jurisprudencia y actividad jurisdiccional, el Tribunal Electoral la tiene preparada para explorarse mediante una aplicación tecnológica en un teléfono celular (Smartphone), pero ello no lo hace menos o más transparente; sin duda es un elemento que abona, pero que no entra al fondo de su naturaleza.

En este sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde su incorporación al Poder Judicial en 1996[10], se caracterizó, porque así lo

9 NOTA EXCELSIOR 6 DE MARZO DE 2017. **Reprueba 96% de sujetos obligados.** *"Pese a sus avances en el cumplimiento de las normas, sólo 3.6% de los 908 sujetos obligados a la transparencia y rendición de cuentas a nivel federal, estatal y municipal cuenta con altos estándares, pero entre ellos no están ni el Senado, ni la Cámara de Diputados, los partidos políticos, la Suprema Corte de Justicia ni el Consejo de la Judicatura, cuyo nivel de apertura es inferior al municipal. De acuerdo con la Métrica del Gobierno Abierto, elaborado de manera conjunta entre el CIDE y el Inai, que fue entregado a senadores de la Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana, luego de su presentación pública, son sólo 33 los sujetos obligados que rebasan el 0.65 de eficiencia en el cumplimiento de transparencia y rendición de cuentas, en una escala creada de 0 a uno, donde cero es nulo cumplimiento y el uno es el cumplimiento óptimo. El estudio muestra que el sujeto obligado número uno en el cumplimiento de las reglas del gobierno abierto es la Delegación Coyoacán, en la Ciudad de México y la única instancia federal que está en este grupo de los 33 es la Procuraduría General de la República (PGR), en los tiempos que la encabezó Arely Gómez. Excélsior, Leticia Robles de la Rosa, Primera Plana, p.9, Ver testigo; Excélsior, Frentes Políticos, p. 11, Primera-Opinión. (6 de marzo de 2017).*

10 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996. Lo cual fue fundamental para la transición democrática en México, pues finalmente el Poder Judicial vía este Tribunal conoció mediante su actividad jurisdiccional de los procesos electorales y los judicializó, alejándolos de factores externos. Recuérdese que la controversia inició desde el siglo XIX con el debate de los Ministros Vallarta e Iglesias, sobre el papel del Poder Judicial en el ámbito electoral.

demandó la sociedad, por emprender un conjunto de acciones que legitimaran su ejercicio jurisdiccional, tales como líneas argumentativas y jurisprudenciales de corte garantista[11]: *control de la convencionalidad, nulidad de elección, transparencia en los partidos políticos, suplencia de la queja, dejar fuera formalismos enervantes y por supuesto, una tutela irrestricta a personas en situación de vulnerabilidad política y electoral (género y comunidades indígenas) así como el ejercicio de otros derechos necesarios para garantizar los derechos políticos, entre ellos, y la libertad de expresión;* derechos ambos sobre los cuales, la diversa reforma constitucional de 2014 habría de detallarlos, por una simple razón: la era digital y lo que *Sartori* llamó el *homovidens*[12] en clara referencia hacia el poder de los medios masivos de comunicación, pero también como una introspección a la deconstrucción del paradigma de la racionalidad.

Para el Tribunal Electoral no ha sido problema la implementación de la transparencia, su propio diseño legal y constitucional lo permiten, al contrario de los órganos que integran al Poder Judicial de la Federación, es la justicia electoral la que tiene mejores condiciones para ser difundida bajo esquemas funcionales y útiles; y en vía de consecuencia, transparentar su quehacer institucional. Así lo reconoció el presidente del INAI durante los trabajos de la Feria Internacional del Libro en mayo de dos mil diecisiete, al establecer que la transparencia en México llegó por la vía electoral.

Bajo este contexto, nos planteamos la necesidad de reflexionar sobre el concepto de *justicia abierta,* sus implicaciones en general para el Poder Judicial, así como para el Tribunal Electoral; cuáles son los principales derroteros por los que deberá transitar este Tribunal para consolidar su vocación de Tribunal Abierto que permita a la sociedad realizar un estudio adecuado y focalizado sobre la función sustantiva del mismo.

Hamilton en el Federalista[13] establecía que la legitimidad en el Poder Judicial se consigue a través de las razones y las sentencias dictadas, en contraposición de la espada y el dinero de los otros poderes; por ello analicemos en clave neo constitucional la configuración de un Tribunal Abierto.

11 La primera y segunda integración de este Tribunal Electoral fueron particularmente enfáticas en señalar el marco conceptual del garantismo como teoría jurídica que robusteciera sus resoluciones judiciales, habrá que observar, medir y estudiar el comportamiento jurisprudencial de la actual integración.

12 SARTORI, Giovanni, Homo Videns: la sociedad teledirigida, Taurus, 2003.

13 *Hamilton Alexander, Madison James, Jay John*, el Federalista, Fondo de Cultura Económica, 1974.

II. CONCEPTO DE GOBERNANZA[14]

Los modelos o sistemas sobre gobierno, parlamento o justicia adjetivados como "abiertos" parte de concepciones de gobernanza y la forma de ejercer el gobierno en el siglo XXI, en el que la sociedad debe tener una participación mayor en la toma de decisiones, lo cual para el Ejecutivo a través de Comités de participación y el Legislativo por medio de sus consultas lo pueden lograr relativamente fácil. El problema radica en que el poder de los jueces no puede someterse a una consulta, ni un ciudadano pueda suplantar o realizar la función de un juez, pero en cambio sí pueden medirse sus resultados a través del estudio de su tarea fundamental: la sentencia, esto es, la resolución de casos, su comunicación y el escrutinio público que sobre ella se realice.

El punto de quiebre en la transición del concepto de gobernabilidad al de gobernanza se produjo cuando se comenzó a constatar que los gobiernos fiscal y administrativamente fuertes de las sociedades industrializadas se mostraban débiles para para resolver problemas.

El concepto de gobernanza se incardina en lo que se conoce como el *"Estado Gerencial"*, reflejado en un documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), titulado "*Una nueva gestión pública para América Latina*[15]". Entre los puntos principales de dicho documento, destacan:

El concepto de gobierno abierto, si se traspola a la "*justicia abierta*" como un nuevo modelo de gobernanza se basa en tres ejes principales: *la rendición de cuentas, el derecho a la información y la participación ciudadana a través del uso de tecnologías de la información.*

En este sentido, el Doctor *Rolf Alter,* Director de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), ha señalado que ***"la transparencia es una manera de participar y contribuir para que los resultados ocurran".***[16] Para él, se deben

---

14 Gobernabilidad, gobernanza y la nueva gestión pública son conceptos emparentados o articulados en una misma problemática: la dirección de la sociedad. Aunque gobernabilidad para Aguilar Villanueva es algo que por naturaleza tiene que ver con la forma de gobernar; la sociedad es vista como un objeto de administración, como el problema y no como parte en la solución de los problemas.

15 http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view, consultado el 7 de marzo de 2017.

16 Memoria del Seminario Internacional de Transparencia Judicial, editada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal. Noviembre de 2016.

establecer las condiciones para que la ciudadanía esté informada y esta pueda ser compartida con apoyo de los avances tecnológicos que existen hoy en día.

La OCDE es una organización para la cooperación económica, en la que los colaboradores consideran que para lograr un gobierno abierto es indispensable el establecimiento de un sistema de transparencia para que los mercados sean funcionales y con ello lograr un desarrollo sostenible. Bajo este derrotero, me atrevería a afirmar que el Poder Judicial en general se orienta en ese sentido. Existe una confianza para la justicia federal, la cual abona a las transacciones económicas.

Bajo estos conceptos es menester esbozar el modelo de transparencia y rendición de cuentas del Tribunal Electoral. a partir de dos premisas:

a) La administrativa, en cuanto a su gestión y el cumplimiento de obligaciones de transparencia, así como la transparencia pro activa y las buenas prácticas internacionales adoptadas por este Tribunal.

b) La jurisdiccional, la cual se puede analizar desde el punto de vista formal: estructura de la sentencia y desde el punto de vista material: contenido de la resolución.

III. EL GOBIERNO ABIERTO EN EL SIGLO XXI

Para el académico Óscar Oszlak[17] un gobierno abierto es:

> *"Un gobierno podría considerarse "abierto" en tanto promoviera el involucramiento en la gestión de organizaciones sociales y ciudadanos, sin que ello deba darse, necesariamente, mediante interacciones virtuales a través de las tecnologías actuales disponibles. En todo caso, la tecnología ha multiplicado, con alcances inéditos, las formas, instancias y mecanismos a través de los cuales esas interacciones pueden hoy materializarse[18]".*

17 *PhD Political Science y Master of Arts in Public Administration,* UC Berkeley; Dr. Economía y Contador Público Nacional (UBA, Argentina); Graduado del International Tax Program, Harvard Law School.
18 *OSZLAK, Oscar. Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. OEA. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno. 2013. Disponible en https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf*

Los fines del gobierno abierto, que habrá que matizar para el caso del Poder Judicial y del Tribunal Electoral, en el marco del open government, es necesario impulsar lo siguiente:

1. Un gobierno promotor del bienestar a través de la capacidad regulatoria:
2. Un gobierno transparente que rinde cuentas.
3. Un gobierno participativo promotor del civismo.
4. Un gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.[19]

a) El paradigma de la justicia abierta.

Desde una perspectiva científica, un paradigma está referido a*l estudio de los grandes sistema de pensamiento en ciencias como en humanidades, lógica, semántica e teoría del conocimiento y la praxis*[20]. Thomas S. Kuhn abre un horizonte de pensamiento que promueve el debate sobre el conocimiento, su estructuración, su historia y su incorporación en la vida académica y en la producción investigativa.

Si parafraseamos a *Kuhn en su obra "La estructura de las Revoluciones Científicas"*[21], un paradigma es un conjunto de valores y saberes compartidos colectivamente, es decir, usados, implícita o explícitamente, por una comunidad; lo cual aplicado al término *"justicia abierta o tribunal abierto",* debería hacer un énfasis en los consensos generados por el foro judicial para rendir cuentas a la sociedad de su quehacer institucional, más allá de esquemas de fiscalización como origen, monto y destino de los recursos. El planteamiento tiene que ser diverso, acorde al Estado Constitucional y Democrático de Derecho en el que los jueces han dejado de ser la boca que pronunciaba las palabras de la ley y se han convertido en un peso específico dentro de la teoría constitucional y la arquitectura del poder.[22]

Para entender el paradigma de la justicia abierta es necesario plantear el origen de lo que se conoce como *"Alianza para el Gobierno Abierto"* de la cual comienzan a formularse una serie de derivaciones como *"Parlamento Abierto", "Justicia Abierta", "Consejo Abierto", Tribunal Abierto,* etc., en franca

---

19 Manuel Villoria Mendieta, *"Las "cuatro ideas de gobierno" que asume el gobierno abierto",* en La Promesa del Gobierno Abierto.

20 MARÍN Ardila, Luis Fernando; La noción de paradigma. Signo y Pensamiento, Vol. XXVI núm. enero-junio, 2006, pp. 34-45.

21 KUHN, Tomás; La estructura de las revoluciones científicas, 2ª. Edición, Octava reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1962.

22 *VALADÉS, Diego, El Control del Poder, 3ª. Edición, Porrúa y UNAM, México, 2006.*

contraposición a formas opacas de organización, dado que éstas tienen la connotación del ejercicio autoritario del poder, puesto que para actuar requieren discrecionalidad y opacidad para realizar sus tareas.[23]

La Alianza para el Gobierno Abierto, es una iniciativa multilateral, en donde los gobiernos de 63 países miembros, incluido México desde septiembre de 2011, trabajan en conjunto con la sociedad civil para promover la participación ciudadana, incrementar la transparencia, combatir la corrupción, y usar la tecnología como habilitador de esta apertura.[24]

Dicha Alianza para el Gobierno Abierto pretende que los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos – con el objetivo de mejorar la eficiencia del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos. Esto requiere un cambio de normas y cultura para garantizar un diálogo y colaboración genuinos entre el gobierno y la sociedad civil.

En 2011, México tomó los programas desarrollados por el gobierno federal, relacionados con los objetivos de la Alianza para el Gobierno Abierto, relativos a la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y el uso de tecnologías de la información (TICS), que permitieran facilitar la comunicación y toma de decisiones, generando conocimiento y fortaleciendo la gobernanza.[25]

Nuestro país ha implementado tres planes de acción nacional en la Alianza para el Gobierno Abierto, el Original en 2011, el segundo plan implementado de 2013-2015 y el actual de 2016-2018. Este último fue desarrollado bajo el liderazgo del Secretariado Técnico Tripartita (STT), integrado por diez organizaciones de la sociedad civil, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos y el Gobierno Federal.

La construcción del actual Plan de Acción fue la siguiente:

- ***"Consulta pública por Internet** en el sitio de participación ciudadana del Gobierno Federal (gob.mx/participa).*
- ***Jornadas abiertas: Identificación de problemas públicos.** Se llevaron a cabo encuentros abiertos con el objetivo de identificar problemas públicos y sus causas en cada uno de los seis ejes temáticos definidos. Durante estos*

23 Véase: *Ignorantia Iuris* y Opacidad en CÁRCOVA, Carlos María, *La Opacidad en el Derecho, Editorial Trotta, 2ª. Edición, 2016, página 24.*

24 http://gobabiertomx.org/ consultado en febrero de 2017.

25 Plan de Acción México Original. Consultable en http://aga.ifai.mx/SitePages/EstamosHaciendo.aspx#_ftn1

encuentros participaron funcionarios, miembros de organizaciones de sociedad civil con experiencia y conocimiento en los temas, y la ciudadanía en general.

• ***Mesas de trabajo: formulación de metas y líneas de acción.*** *En una tercera etapa, se realizaron encuentros de trabajo entre funcionarios, académicos, expertos y miembros de organizaciones de la sociedad civil para definir metas a dos años e identificar líneas de acción para su cumplimiento, a partir de los problemas públicos y causas identificadas en las Jornadas Abiertas"*[26].

La finalidad de la Alianza para el gobierno abierto es fortalecer la comunicación horizontal entre instituciones y ciudadanía a través de herramientas tecnológicas que permitan facilitar esta relación para crear gobiernos más sólidos y democráticos.[27].

En este sentido, ser un *Tribunal Abierto* significa respetar el principio de máxima publicidad conferido por el artículo 6, apartado A, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, se deberá documentar y poner a disposición del ciudadano, todo acto que derive del ejercicio de las facultades, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuestión que en el Tribunal Electoral ya se cumple, desde luego, todo ejercicio es perfectible.

La discusión en el seno del órgano jurisdiccional al que me honro en pertenecer, se centra en significar las acciones de transparencia proactiva que señala la fracción XII del artículo 24 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.[28] Esto es, la realización de acciones que son necesarias para la rendición de cuentas: ***diseño de indicadores de gestión especializados, difusión de actividades académicas y de investigación, servicios adicionales a la impartición de justicia como la capacitación y la defensoría a pueblos y comunidades indígenas; certificación de proceso administrativos; diseño de un perfil de carrera judicial.*** El gran reto es cómo seguir impulsando la transparencia proactiva del Tribunal Electoral.

Cabe precisar que para el Poder Judicial en general, principalmente en otras materias como la penal, civil, familiar, mercantil, fiscal o administrativa y

---

26 Consultable en http://gobabiertomx.org/noticias/proceso-de-construccion-del-plan-de-accion-2016-2018/

27 CRUZ-RUBIO, Cesar. ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. Euronomía. Revista en Cultura de la Legalidad. GIGAPP. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid. Agosto 2015. Disponible en http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/c_nicandro-_modelo_gobierno_abierto_iberoamerica.pdf

28 ***Artículo 24.-*** *Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, los sujetos obligados deberán cumplir con las siguientes obligaciones, según corresponda, de acuerdo a su naturaleza:*

(…)

XII. *Difundir proactivamente la información de interés público*".

competencia económica, la proactividad debe orientarse a otros rubros, pues la divulgación de información en estas áreas pueden infligir un daño, más que un beneficio a la ciudadanía, cuestiones que deben resolverse bajo metodologías de ponderación de principios y el *test* de proporcionalidad como elementos argumentativos para sostener la racionalidad de una decisión, de entrega o negativa de la información. La protección de datos personales es toda una materia que debe trabajarse en los Tribunales, pues es la otra cara de la moneda de la transparencia.

b) Acciones de justicia abierta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De lo anterior, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuenta e con las siguientes herramientas que permiten a la ciudadanía acercarse al quehacer jurisdiccional, a manera de Tribunal Abierto:

1. En primer lugar, sí debemos señalar que el índice de litigiosidad es alto y que el Tribunal para dar efectividad al postulado constitucional del artículo 17 de ***justicia pronta,*** cumple en breves tiempos con la resolución de conflictos que se presentan a su jurisdicción.

2. En relación a la actividad jurisdiccional de este Tribunal, la ***página oficial y el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT)*** cuenta con un sistema de consulta, por el que los ciudadanos pueden enterarse sobre el turno de expedientes, asuntos en instrucción, últimas sentencias, jurisprudencia y tesis emitidas por el Pleno de la Sala Superior y de las diferentes Salas Regionales que integran el Tribunal.

   a. Dicha página también cuenta con información sobre quiénes somos, incluyendo una síntesis curricular de los Magistrados que integramos la Sala Superior, una agenda institucional de eventos, cursos y publicaciones especializadas a temas de relevancia democrática y de derecho electoral in genere.

3. El Tribunal cuenta con ***aplicaciones tecnológicas*** para la divulgación de sus actividades como máximo órgano en la materia electoral, la primera de ellas es ***IUS ELECTORAL*** como una **app para el Smartphone,** por la cual, los especialistas en derecho, estudiantes, partidos políticos y la ciudadanía, tienen un acceso rápido y eficaz para la consulta de las mismas.

a. La segunda aplicación es derivada de la integración de este Tribunal al plan de Gobierno Abierto, denominada justamente así *"Tribunal Abierto"*[29] por la cual, se pueden seguir las sesiones públicas, conocer sentencias relevantes y, en sólo dos líneas, saber el sentido en que se resolvieron los asuntos.

b. Dichas acciones no nos convierten, *per se,* en Tribunal Abierto, porque es necesario adminicularlas con las acciones para la rendición de cuentas de los órganos jurisdiccionales; sin embargo, abonan al propósito de la transparencia y sobre todo, nos acercan al público "digital".

4. Ahora bien, respecto a las ***actividades administrativas,*** este Tribunal cuenta con Portal de Transparencia alojado en la dirección *http://portales.te.gob.mx/ptransparencia/* , en el cual el ciudadano puede realizar consultas relacionadas a las actividades administrativas de adquisiciones, licitaciones, obligaciones específicas, comunes y fideicomisos de este Tribunal, así como el marco normativo que las regula. Es necesario certificar procesos administrativos y algunos jurisdiccionales como el ingreso y egreso de expedientes judiciales.

5. ***Indicadores de desempeño judicial:*** se pueden observar gráficas y una explotación de datos por año, ponencia, medio de impugnación, tiempo de resolución de cada uno de los asuntos que se presentan al Tribunal Electoral, con lo cual se evidencia la rendición de cuentas.

a. Sin embargo, con ayuda de expertos nacionales e internacionales debemos replantear indicadores ad hoc a los tiempos actuales, el objetivo tiene que ser la generación de minería de datos y la georreferenciación por zona del país, partido y tipo de medios de impugnación. Información que permita tomar decisiones y previsiones al momento de entrar a los procesos electorales.

6. ***Foros de discusión especializados:*** El Tribunal organiza y es parte de múltiples foros académicos y de comunicación social, en los que se impulsa la apertura hacia el estudio de sentencias; es una constante tanto en observatorios judiciales y opiniones por el foro especializado. Es menester regionalizarlos y difundirlos; si existiera una política judicial transversal con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura

29 Este tipo de acciones deben cuidarse, para evitar que se entienda que por tener este tipo de desarrollos tecnológicos ya tenemos un Tribunal Abierto; el tema es de fondo y tiene que estar dirigido a la actividad sustantiva del órgano, con ejercicios de comunicación auxiliados por la tecnología.

Federal, nos daríamos cuenta que podemos colaborar a través de sus más de 40 Casas de la Cultura Jurídica y 32 sedes del Instituto de la Judicatura Federal en los circuitos judiciales.

7. ***Acervos bibliográficos.*** Se cuenta con un acervo muy amplio de obras jurídicas, de ciencia política e históricas para el desarrollo de las actividades internas y externas. La Dirección General de Documentación de manera constante edita obras sobre comentarios a las sentencias relevantes y se edita la jurisprudencia del Tribunal. Todo ello se encuentra a disposición de la ciudadanía y del púbico especializado que quiera consultarlo. Habrá que continuar migrando hacia tecnologías y formatos abiertos en los que cuidando la parte del derecho autoral, estas obras puedan ser consultadas y citadas de manera libre. El paradigma de la justicia abierta supone conocimiento.

8. ***Sesiones públicas jurisdiccionales y administrativas.*** Desde sus inicios, se comprendió la idea de Bobbio en cuanto que la democracia es el ejercicio del poder público en público, razón por la cual, para garantizar los principios constitucionales, las sesiones públicas del máximo órgano jurisdiccional electoral siempre han sido abiertas al público, transmitidas por internet y por el canal judicial. A últimas fechas, se ha sumado la actividad del Comité de Adquisiciones a esta práctica.

9. ***Transversalidad.*** Por otro lado, es muy importante que las acciones en materia de transparencia y protección de datos personales sean transversales al Poder Judicial en su conjunto, pero también con las Instituciones Electorales: Instituto Nacional Electoral, Organismos Públicos Locales Electorales, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, para sumar esfuerzos en torno a una estrategia de transparencia nacional electoral.

IV. EL IMPACTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA

La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son elementos del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, enmarcados en nuestro país en el proceso de transición política y consolidación de la democracia.

Desde la promulgación de la Reforma Constitucional y la expedición de las tres leyes – eje: *(i) la General y (ii) Federal de Transparencia*[30]*, (iii) General de Protección de Datos Personales*[31]*, así como un cúmulo de lineamientos, a manera de normas habilitantes*[32], con la finalidad de llevar a la práctica los postulados constitucionales e incluso, los precedentes internacionales en los que el Estado Mexicano es parte, el Tribunal Electoral ha estado a la vanguardia en su implementación, basta consultar la página web para verificarlo, así como los criterios sostenidos.

Desde el punto de vista personal, la expedición de las leyes y su correlativa regulación es encomiable; sin embargo, ***pasa inadvertida la especificidad de un Tribunal Constitucional de carácter electoral.*** Éste no es una dependencia de la administración pública, ni es opaco, más bien, faltó focalizar y orientar la reforma sus leyes secundarias a la naturaleza constitucional de cada órgano o como se suele denominar a cada *"sujeto obligado"*, vocablo también poco afortunado en el contexto de la reforma.

De esta manera, estimo que debió definirse, no sólo a través de una relación o enumeración de ley denominada obligaciones específicas, dado que éstas ya se cumplían con antelación, sino que debió orientarse para su mayor eficacia al sector electoral: *partidos políticos, autoridades administrativas y jurisdiccionales, como un todo,* para entenderse de una mejor manera y, en correspondencia, la rendición de cuentas hacerla asequible al ciudadano.

Las preguntas obligadas que subyacen son: ***¿Cómo se mide la rendición de cuentas en los tribunales en el derecho comparado? ¿Cómo debe rendir cuentas un juez? ¿Cualquier información es pública?*** En la era digital, ***¿cuál debe ser la función del juez para tutelar el derecho a la privacidad?*** Más, en una materia como la nuestra, en la que convivimos en la frontera entre los límites de la privacidad por estar sujetos a la esfera pública de lo político.

---

30 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince.

31 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de enero de dos mil diecisiete. Sigue pendiente de expedirse a la fecha – febrero de 2017 -, la Ley General de Archivos, pieza jurídica que no se le ha dado el peso específico y su significación para complementar el Sistema Nacional de Transparencia y por supuesto, el Sistema Nacional Anticorrupción, pues se pasa por alto que la constancia escrita o virtual en nuestra era es la piedra angular para el éxito de estos sistemas.

32 Época: Décima Época, Registro: 2010829, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 26, Enero de 2016, Tomo IV, Materia(s): Constitucional, Tesis: I.1o.A.E.110 A (10a.), Página: 3167 ***CLÁUSULAS HABILITANTES. SU NATURALEZA Y FINALIDAD.***

Al respecto, los Tribunales y en general los poderes judiciales establecieron una serie de indicadores de gestión para medir el desempeño jurisdiccional; la palabra indicador proviene del latín *"Indicare"*, significa: *"Mostrar o significar algo, con indicios y señales"*.[33]

El indicador de desempeño se define como:

> *"Una herramienta que entrega información cuantitativa respecto del logro o resultado en la entrega de productos (bienes o servicios) generados por la institución, cubriendo aspectos cuantitativos o cualitativos."*[34]

El objetivo fundamental de establecer los indicadores de gestión y de desempeño en los poderes judiciales radica en que permiten obtener lo siguiente:

1. Recopilación de datos relevantes para la función.
2. Rendir cuentas a la sociedad de cómo se trabaja.
3. Evaluar resultados.
4. Contribuir a las políticas públicas.
5. Comunicar los logros y resultados.
6. Ser un Tribunal Abierto al escrutinio público.
7. Efectuar políticas judiciales y contribuir a la política pública.

Lo anterior, tiene su génesis además de la teoría de la administración aplicada a instituciones judiciales, en lo que se conoce como el *Análisis Económico del Derecho.* Es necesario recordar que en economía existe eficiencia cuando ambas partes obtienen un resultado, en el caso, sería que tanto el usuario del servicio de la justicia como el juzgador in genere obtengan resultados óptimos.

Algunos indicadores que se suelen utilizar en la judicatura mexicana y en el derecho comparado son los relativos a la *eficacia, eficiencia, índice de litigiosidad,* complejidad y calidad de las sentencias, diferenciando que la impartición de justicia se trata de una función de Estado, por lo que el análisis tiene que ser muy detallado, dado que no se pueden traer a colación argumentos meramente matemáticos, atento que el dictado de una sentencia puede ser más complejo que otros asuntos, no menores pero sí más simples de estudiar y resolver, probablemente porque exista el precedente.

---

33 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

34 Curso-Taller: "Gestión Estratégica en la Función Pública" Dirigido a Magistrados y Funcionarios del Sector Justicia Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento del Poder Judicial. PNUD Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. ILPES/CEPAL., consultado el 14 de febrero de 2017.

La justicia y la confianza pública en ella, son fundamentales para construir una sociedad más equitativa, respetuosa de la ley, de los derechos de todos y capaz de alcanzar metas altas de desarrollo cultural, político, jurídico y económico. Para lograrlo es necesario contar con poderes judiciales independientes, accesibles a todos los ciudadanos, particularmente a los más necesitados, eficientes en su organización, que aseguren la aplicación de la ley orientada por los principios constitucionales y cuya labor pueda ser conocida y valorada por la sociedad.

V. LA CONSTRUCCIÓN DE UN TRIBUNAL ELECTORAL ABIERTO

La configuración de un Tribunal Abierto, de manera enunciativa, podría articularse a partir de los siguientes planteamientos:

a) Indicadores de desempeño judicial.

1. Procedimientos disciplinarios. ¿Quién y bajo qué procedimiento se ha sancionado?

2. Resultados de las visitas judiciales a las Salas Regionales, y el impulso a la visita judicial como un mecanismo preventivo de rendición de cuentas.

3. Realizar minería de datos: determinar el número de partidos políticos con mayor índice de impugnación y bajo qué tipo de medio, así como su geo referenciación en el país y sus circunscripciones.

4. De los observatorios judiciales y concursos de las sentencias o tesis jurisprudenciales, cuántos de ellas han sido tomadas como referencia para plantear iniciativas de ley o de reforma.

5. Mejora y homogenización de la página de internet del Tribunal. Se debe partir de la premisa que mucha información es desinformación; hay que agruparla y realizar énfasis en la transparencia proactiva.

6. La figura del testigo social en las licitaciones públicas del Tribunal.

7. La consolidación de la biblioteca virtual, como insumo para las tareas jurisdiccionales.

8. La creación de un Portal de Justicia Electoral que una a todas las autoridades jurisdiccionales del país.

9. Explorar, en el ámbito jurisdiccional, las figuras del juicio ciudadano en línea y "amigos de la Corte".

b) La configuración de un modelo de sentencia.

El Derecho es lenguaje y comunicación, hoy día la forma en cómo expresamos las decisiones a la ciudadanía constituye un elemento de transparencia y rendición de cuentas. Un modelo estándar de sentencia debe contener la información necesaria, brevedad, síntesis, precisión, resolución del conflicto, valoración de pruebas en su caso y por supuesto, todo ello en un leguaje asequible, sin evitar la técnica procesal.[35]

VI. LA JUSTICIA ABIERTA EN EL DERECHO COMPARADO

El Derecho Comparado formula, en el tema de la justicia abierta, las siguientes interrogantes:

1. *¿Cómo modernizar la justicia en el siglo XXI?*
2. *¿Cómo incrementar el acceso a la justicia para los ciudadanos y conseguir una mayor proximidad de la justicia a la sociedad?*
3. *¿Se debe establecer una correlación directa entre modernización y apertura?*
4. *¿Un mejor uso de las TIC implica procesos más abiertos también en el ámbito de la justicia?.*

Éstas han sido algunas de las preguntas que han guiado las hipótesis en la investigación ***"Justicia Abierta: transparencia y proximidad de la justicia en el actual contexto de Open Government"*** realizada por Carlos E. Jiménez Gómez publicada por el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada de la Generalidad de Cataluña[36].

Dentro de las conclusiones alcanzadas, se citan las siguientes:

- *Apertura como motor de acceso y modernización de la justicia.*
- *Gestión del cambio y Principios del Derecho.*
- *Innovación y colaboración en la justicia.*

---

35 Véase: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Manual para la Elaboración de Sentencias. Sala Regional Monterrey.

36 http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/justicia_oberta_recerca_jimenez_spa.pdf consultada el 7 de marzo de 2017.

- *Transparencia y accountability: datos abiertos.*
- *Acceso, participación y proximidad de la justicia.*
- *Reforma educativa y capacitación, para regeneración del modelo.*

VII. CONCLUSIONES

1. El paradigma del Tribunal Abierto implica no sólo el cumplimiento de las obligaciones de ley, sino un compromiso fundamental con la transparencia pro activa, bajo esta última se pueden emprender una serie de acciones que consoliden al Tribunal Electoral como un órgano abierto, sujeto al escrutinio público y con altos estándares en la resolución de conflictos.

2. En el Estado Constitucional y Democrático de Derecho, el Tribunal Abierto dota de certeza a los operadores jurídicos del sistema político, porque se da cabal cuenta de sus actuaciones; genera certidumbre para que las autoridades electas sean legítimas en el desempeño de su encargo.

3. Si el proceso electoral produce legitimidad, las decisiones judiciales de la última instancia electoral del sistema constitucional mexicano requieren de transparencia y rendición de cuentas: una explicación clara y concisa de la resolución; por ello debemos repensar un modelo de sentencia judicial.

4. La valoración documental que se haga de las actuaciones judiciales tiene en sí misma un peso específico, dado que gran parte de ellas se convertirán en la historia del mañana; acervos fehacientemente ciertos y con un profundo contenido. Transitemos a modelos digitales y repositorios en la nube; son ecológicos y competitivos económicamente.

5. El Tribunal Electoral en su faceta de Tribunal Abierto comenzó desde sus inicios, pues se tenía la alta encomienda de transparentar bajo reglas muy claras las decisiones políticas de los ciudadanos; los indicadores de gestión ofrecen muestra de ello. Es una de las entidades del Poder Judicial mayormente supervisada y con controles intra administrativos.

6. Sin duda existen retos muy importantes: acercar el Tribunal a la ciudadanía a través de la tecnología y con contenidos que permitan informar adecuadamente del quehacer institucional; la transparencia no sólo se circunscribe a rendir un informe anual, sino a medir de manera constante nuestra actividad como jueces en nuestra tarea sustantiva.

7. Actualmente, se trabaja muy de cerca con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para cumplir los cometidos, cuenta habida que es el trabajo horizontal entre las instituciones el que repercute de manera positiva en la ciudadanía.

8. A manera de consulta, sugiero al amable lector algunas tesis de jurisprudencia que le pueden ser de utilidad en su práctica profesional al incursionar en esta materia:

Registro: 2013674

SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE LOS REGULAN.

Registro: 2011609

DECLARACIÓN DE INEXISTENCIA DE INFORMACIÓN. LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL PREVÉ UN RECURSO EFECTIVO PARA COMBATIRLA.

Registro: 2011455

DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. NO LO VULNERA LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN DEL DOMICILIO PARTICULAR DE UN FUNCIONARIO, POR UN JUEZ FEDERAL, A FIN DE HACER EFECTIVA LA MULTA QUE LE IMPUSO.

Registro: 2006753

DERECHO A LA INFORMACIÓN. EL TITULAR DE ÉSTA TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN AMPARO LA DETERMINACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS QUE ORDENA LA ELABORACIÓN DE LA VERSIÓN PÚBLICA QUE CONTIENE DATOS PERSONALES O QUE LE CONCIERNEN COMO PERSONA.

Registro: 2006298

INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL EXPEDIENTE CLÍNICO DE TODA PERSONA, INDEPENDIENTEMENTE DEL CARGO PÚBLICO QUE OCUPE, CONSTITUYE INFORMACIÓN PERSONAL DE CARÁCTER CONFIDENCIAL.

Registro: 2005522

PERSONAS MORALES. TIENEN DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS QUE PUEDAN EQUIPARARSE A LOS PERSONALES, AUN CUANDO DICHA INFORMACIÓN HAYA SIDO ENTREGADA A UNA AUTORIDAD.

Registro: 2000233

INFORMACIÓN CONFIDENCIAL. LÍMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL).

Registro: 2000234

INFORMACIÓN RESERVADA. LÍMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL).

Registro: 160981

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. CUANDO DETERMINADA SITUACIÓN JURÍDICA Y FÁCTICA QUE SE DIFUNDIÓ POR AUTORIDADES O DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES MEDIANTE UN BOLETÍN DE PRENSA HAYA SUFRIDO UN CAMBIO, DEBEN CORREGIRSE LOS DATOS INEXACTOS, INCOMPLETOS U OBSOLETOS, A FIN DE NO VIOLAR DERECHOS FUNDAMENTALES.

Registro: 167529

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL ÓRGANO ENCARGADO DE GARANTIZAR SU EFICACIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN ESA MATERIA.

Registro: 169167

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LOS ARTÍCULOS 3o., FRACCIÓN II, Y 18, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IGUALDAD, AL TUTELAR EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES SÓLO DE LAS PERSONAS FÍSICAS.

Registro: 176077

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LA CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS PERSONALES SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO PARA LAS PERSONAS FÍSICAS MAS NO DE LAS MORALES (AUTORIDADES RESPONSABLES).

VIII. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Villanueva Luis F., Gobernanza y gestión pública, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

CABALLERO, Juárez José Antonio, La estructura de la rendición de cuentas en México: Los poderes judiciales, Cuaderno de Trabajo número 41, diciembre de 2009, CIDE.

CABALLERO, Juárez José Antonio et al, Libro Blanco de la Reforma Judicial en México. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CRUZ-RUBIO, César. ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. Euronomía. Revista en Cultura de la Legalidad. GIGAPP. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid. Agosto 2015. Disponible en http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/c_nicandro-_modelo_gobierno_abierto_iberoamerica.pdf

FIX, Fierro Héctor, Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio socio jurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

AGUILAR, Villanueva Luis F., Gobernanza y gestión pública, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

CABALLERO, Juárez José Antonio, La estructura de la rendición de cuentas en México: Los poderes judiciales, Cuaderno de Trabajo número 41, diciembre de 2009, CIDE.

CABALLERO, Juárez José Antonio et al, Libro Blanco de la Reforma Judicial en México. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CRUZ-RUBIO, César. ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. Euronomía. Revista en Cultura de la Legalidad. GIGAPP. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid. Agosto 2015. Disponible en http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/c_nicandro-_modelo_gobierno_abierto_iberoamerica.pdf

FIX, Fierro Héctor, Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio socio jurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

GUERRERO, Eduardo. *Transparencia y seguridad nacional. Cuadernos de transparencia 18. 2015. Consultado en http://inicio.ifai.org.mx/ Publicaciones/Cuadernillo%2018%20B.pdf* el 13 de febrero de 2017.

HAMILTON Alexander, Madison James, Jay John*, el Federalista,* Fondo de Cultura Económica, 1974.

LÓPEZ, Sergio. *El* acceso a la información como un derecho fundamental. Cuadernos de transparencia 17. Consultado en *http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Cuadernillo%2017%20B.pdf* el 13 de febrero de 2017.

OSZLAK, Oscar. Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. OEA. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno. 2013. Disponible en https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf

SARTORI, Giovanni, Homo Videns: *la sociedad teledirigida*, Taurus, 2003.

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? INAI. Cuadernos de transparencia 03. 2015. Consultado en h*ttp://inicio.ifai.org.mx/ Publicaciones/Cuadernillo%2003%20B.pdf* el 13 de febrero de 2017.

VÁZQUEZ, Rodolfo, *Normas, razones y derechos,* Trotta, Madrid, 2011.

WOLDENBERG, José, *Léxico de la Política,* Flacso Mexico, SEP-Conacyt, FCE, Heinrich Böl, 2000.

Plan de Acción México Original. Consultable en *http://aga.ifai.mx/SitePages/ EstamosHaciendo.aspx#_ftn1 Consultable en http://gobabiertomx.org/ noticias/proceso-de-construccion-del-plan-de-accion-2016-2018/*

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; *Manual para la elaboración de sentencias,* Sala Regional Monterrey, Justicia Electoral cercana a la ciudadanía. México, 2015.

LA GENEALOGÍA DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Dr. Felipe de la MATA PIZAÑA[1]

Sumario: I. Introducción; II. Antecedentes (El RAP 17 de 2006); III. La Reforma De 2007; IV. La Reforma de 2014 V. El Objeto del Procedimiento Especial Sancionador; VI. Análisis de Criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; VII. Protección a Menores; VIII. Tutela Judicial Efectiva como Linea Jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judical de la Federacion.; IX. Fuentes Bibliográficas

I. INTRODUCCIÓN

Agradezco la invitación a colaborar en esta obra colectiva para conmemorar los 25 años de la instalación del Tribunal electoral del Estado de Michoacán.

Somos conscientes en la necesidad de fomentar una cultura de la legalidad en materia de justicia electoral y de participación ciudadana. La capacitación, investigación y difusión de la materia forman parte de la obligación constitucional de quinees formamos parte en las instituciones electorales del país.

Enhorabuena en estos trabajos que, reflejados en esta obra colectiva, contribuirán en gran medida al fomento de la cultura democrática de México. Felicito a su Presidente el Magistrado Dr. Rubén Herrera Rodríguez por la iniciativa e impulso a esta publicación. De igual manera, agradezco al Dr. Alejandro Medina Pérez, por su contribución en la elaboración de esta colaboración.

La justicia electoral tiene como principal característica, la de resolver controversias político-electorales de manera oportuna, para evitar que los actos impugnados generen consecuencias irreparables para los resultados de las elecciones, y en general, para el correcto desarrollo del proceso electoral.

1 Conferencia virtual Procedimiento especial sancionador
https://www.youtube.com/watch?v=4034ikLpdnQ

Bajo ese orden de ideas, mediante el decreto por el que se reformó la ley orgánica del poder judicial de la Federación, publicado en el diario oficial de la Federación, el 23 de mayo de 2014, se creó la sala especializada del tribunal electoral del poder judicial de la Federación, como nuevo órgano de la justicia electoral federal; misma que debería quedar integrada antes del inicio del proceso electoral federal 2014-2015, puesto que conocería de los procedimientos especiales sancionadores en materia electoral.

Asimismo, como parte de la reforma constitucional y legal se establece una dualidad competencial para conocer del procedimiento especial sancionador, ya que el Instituto nacional electoral es el órgano instructor de los procedimientos y el tribunal electoral del poder judicial de la Federación, a través de la nueva sala especializada, es el órgano facultado constitucional y legalmente para resolver en plazos breves las quejas que se presenten.[2]

Primeramente, vamos exponer un poco de los antecedentes y la fórmula en la cual se encuentran distribuidas las competencias tratándose de los procedimientos sancionadores, para después pasar al análisis de algunos de los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en torno a los procedimientos especiales sancionadores.

II. ANTECEDENTES (EL RAP 17 DE 2006)

Los procedimientos sancionadores se han vuelto un poco más complejos conforme pasan los años, de hecho, de mi experiencia personal, es de recordar, que cuando comenzaron a tratarse los procedimientos sancionadores nos referíamos al viejo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), exclusivamente respecto de un solo tipo de procedimiento sancionador, que tenía un solo efecto, que era sancionar a algún partido o algún ciudadano que hubiese violado la legalidad.

De hecho, los procedimientos sancionadores solo tenían ese objeto, que era sancionar y eso justamente fue una de las temáticas que se presentó en el año de 2006, cuando por primera vez en un spot que causó bastante controversia a nivel nacional, se presenta una petición cuestionable en ese momento, ante el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), de bajar del aire el spot.

2 COELLO GARCES CLICERIO, DE LA MATA PIZAÑA FELIPE, VILLAFUERTE COELLO GABRIELA, Procedimiento especial sancionador EN LA Justicia electoral, Tirant le Blanch, México, D.F., 2015 p 17-19.

Tomando en cuenta que el COFIPE, solamente tenía el procedimiento sancionador como efecto sancionar, el Consejo General del IFE en su momento, niega la petición de bajar del aire el spot.

Se presenta, se recurre tal negativa y esto da origen al Recurso de Apelación RAP-17 de 2006. Este asunto sería justamente la piedra angular donde cambiaría el derecho electoral un poco respecto de los procedimientos sancionadores, pero, sobre todo, sería un RAP que podríamos llamar como histórico.

En este asunto la Sala Superior estableció un criterio que tendría justamente la idea de evitar mayores daños al proceso electoral, es decir, haciendo una interpretación extensiva de las normas internacionales y, por supuesto, también de la Constitución Federal, llegó a la conclusión la entonces integración de la Sala Superior, que tenía que establecerse un procedimiento rápido y que además fuera efectivo, aunque no estuviera previsto en ley.

De hecho, establecieron que este procedimiento tendría que hacerse de forma expedita y que tendría que tener solamente lo que en su momento parecía una insensatez, 72 horas para instruir y 48 horas para resolver a cargo del Consejo General del IFE.

Y justamente el tema era determinar de forma preventiva si el spot era o no ilegal, es decir, si se trastocaban o no los principios generales del procedimiento del proceso electoral y, por supuesto, de los procedimientos electorales.

Este precedente fundamental variaría entonces en los efectos de los procedimientos sancionadores, hasta ese momento solamente eran sancionadores, después del RAP-17 de 2006 además podían tener un efecto preventivo justamente y por lo mismo, suspensivo de la transmisión. Y después en el fondo se valoraría si efectivamente hubo o no el ilícito, ya en forma definitiva y lo más importante, si había o no lugar a una sanción.

Cabe decir que, con base en este precedente, la Sala Superior ya en el año 2007 estableció otro criterio más, porque no nada más lo aplicó a nivel federal, sino que además lo utilizó o lo determinó este mismo procedimiento, aunque no se encontrara previsto en ninguna ley local, también podía ser analógicamente este mismo criterio podía ser utilizado para resolver los procesos locales sancionadores.

Y justamente con base en eso la Sala Superior estableció una jurisprudencia este año 2007, que llevaba por rubro Procedimiento sumario preventivo, facultad de la autoridad electoral para instaurarlo, esta jurisprudencia hoy ya es histórica, pero también en su momento sirvió como una referencia que cambió el derecho electoral en materia de derecho sancionador.

IIII. LA REFORMA DE 2007

La siguiente etapa de los procedimientos sancionadores se refiere a la reforma del año 2007. Como recordamos en esta reforma, se hace la división entre procedimiento especial y procedimiento ordinario. El procedimiento especial, sobre todo se diseñaba para los casos de violaciones en materia de radio y televisión y y tenía que ver justamente con un procedimiento muy expedito, se respetaron los mismos plazos que se determinaron en la jurisprudencia de la Sala Superior, es decir, 72 horas para instruir y 48 horas para resolver.

Y por el otro lado, se estableció también que, por lo mismo dados esos plazos tan breves, las pruebas tenían que ser limitadas, es decir, no todas las pruebas podían ser desahogadas.

Por su parte, el procedimiento ordinario sancionador se quedó como eso, como un procedimiento genérico en el cual justamente se podían desarrollar todas las pruebas.

Ahora, tenían una diferencia fundamental: El procedimiento especial sancionador tenía a su vez su incidente de suspensión, justamente lo que ahora denominamos medidas cautelares. Y el fondo de ambos procedimientos, tenía que ser resuelto en todo caso por el Consejo General del entonces IFE.

Fueron muchas las críticas que se hicieron a este sistema, especialmente respecto de los procedimientos especiales sancionadores. Recordemos que varios autores, inclusive el Maestro Woldenberg, empezó a decir que no era razonable que el mismo órgano que se encargaba de organizar las elecciones fuera aquél que sancionara, es decir, esto generaba problemas técnicos en la mesa de debate del Instituto Nacional Electoral (INE), en tanto que se encontraban los mismos justiciables al momento en el cual el juez, es decir, el Consejo General del entones IFE, fuera el que tuviera que resolver.

Además, por otro lado, las sesiones del Consejo General del entonces IFE se multiplicaron varias veces, es decir, se gastaba mucho tiempo resolviendo los procedimientos sancionadores y se desperdiciaba el tiempo en resolver lo más importante, que al final del día era la organización electoral.

Por otra parte, también no era deseable que fuera un Consejo de naturaleza administrativa el que resolviera los procedimientos sancionadores, en tanto que siempre sería mejor que fuera un juez, es decir, un juez que proviniese de la carrera judicial, pero lo más importante, que al resolver tomara en cuenta los principios judiciales, toda la independencia, la imparcialidad y la técnica judicial que es un tema complejo justamente de aprender, el que resolviera los procedimientos sancionadores.

IV. LA REFORMA DE 2014

En ese sentido, en la Reforma de 2014 se siguió, una nueva perspectiva del procedimiento especial sancionador, es decir, por un lado, se mantuvo el procedimiento ordinario sancionador a cargo del Consejo General del ahora INE, y por el otro lado, se estableció un procedimiento especial sancionador en el cual tiene dos partes fundamentales.

Vamos a decirlo así, por un lado, está la instrucción a cargo del INE, específicamente por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral cuando se trata de asuntos centrales o en su caso, cada una de las juntas distritales de los 300 consejos distritales o de los 32 consejos locales, dependiendo de cada una de las materias de los procedimientos sancionadores que correspondan, éstas autoridades instruyen los procedimientos correspondientes y los remiten Tribunal Electoral para su resolución.

Se establecieron unos nuevos términos justamente para, unos nuevos términos, pero basados en la jurisprudencia original de la Sala Superior, es decir, 72 horas para instruir y después un plazo global de 72 horas para resolver, solamente diferenciando 48 horas para hacer el proyecto y 24 horas para la sesión correspondiente, un total de 72 horas para resolver.

Yo comenzaría diciendo que ha sido un reto cumplir con estos plazos, pero sobre todo, derivado del tema, de que existe una especie de dicotomía entre la autoridad que instruye y la autoridad que resuelve, en este sentido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación creó una plataforma electrónica llamada Sistema del Procedimiento Especial Sancionador (SIPES), que ha sido la base con la cual hemos podido resolver dentro de los plazos, al final les diré el promedio de resolución que tiene el procedimiento especial sancionador.

A través de esta plataforma electrónica lo que podemos hacer es justamente enterarnos del contenido de la queja, de las pruebas, de los videos, de todo tipo de pruebas, estoy diciendo las técnicas, las periciales, a través de una jurisprudencia de la Sala Superior ya también se pueden desahogar periciales en los procedimientos especiales sancionadores, cualquier tipo de prueba se puede conocer en el mismo momento que se presente y cada una de las actuaciones de la autoridad, ya sea de cada uno de sus esferas o ámbitos, por supuesto la central, la local o la distrital se van subiendo a este Sistema y el Tribunal Electoral tiene una alerta inmediata respecto de la nueva actuación.

Con estas actuaciones el Tribunal Electoral puede a su vez asignar una especie, de turno electrónico. En realidad, se llama asignación preliminar, lo cual hace que desde el mismo momento en que se presenta la queja y a un Magistrado que empieza a conocer, empieza a conocer un expediente que en los hechos se está formando físicamente ante la autoridad instructora, pero electrónicamente en un

repositorio de información y se puede ir avanzando en el conocimiento y muchas veces, casi en todas, en la proyección del asunto.

De forma tal que cuando llega físicamente el expediente al Tribunal Electoral, ya es verificar nada más que las constancias electrónicas correspondan con las constancias físicas, en ese sentido el SIPES se vuelve justamente un primer paso de expediente electrónico en materia electoral.

De esta forma es que se ha podido racionalizar la dicotomía que existe en el procedimiento especial sancionador, pero lo más importante, cumplir con los plazos que manda la ley.

Ahora, estableciendo un poco de esto, podemos decir también para efectos didácticos, el objeto del procedimiento especial sancionador.

V. EL OBJETO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Este procedimiento, se encarga de estudiar violaciones a la base 3 del artículo 41 de la Constitución, específicamente los temas de propaganda electoral y, por supuesto, el artículo 134 específicamente al párrafo octavo, es decir, propaganda personalizada por parte de los funcionarios, de los funcionarios gubernamentales y también, claro, casos de actos anticipados de campaña y precampaña.

La jurisprudencia de la Sala Superior ha ido ampliando la competencia del procedimiento especial sancionador y así sin que se haya establecido jurisprudencia formal, pero sí jurisprudencia real, a lo largo del procedimiento de 2015 se estableció que cualquier acto que estuviera relacionado con el procedimiento electoral federal, tenía que tramitarse a través del procedimiento especial sancionador y por lo mismo el Tribunal Electoral resolvió también todas las violaciones al artículo 134-7, es decir, el uso de recursos públicos, en su caso para campañas electorales y, por supuesto, también todo lo que tuviera que ver en general con el proceso, eso se volvió un reto para el Tribunal Electoral.

Establecido lo anterior, también hay que decir que el resto de los temas se vuelven procedimiento ordinario, sin embargo, hoy día más o menos la proporción de procedimientos especiales frente a ordinarios es más o menos de tres a uno, es decir, hay alrededor de tres veces más procedimientos especiales en relación con los procedimientos ordinarios sancionadores, lo cual significa que son las temáticas de los procedimientos especiales las más importantes en lo que hace al proceso electoral que se lleve a cabo.

Es importante hacer notar los criterios de la Sala Especializada, porque la gran mayoría de los asuntos que se presentan ante ésta, no son impugnados ante la Sala Superior, eso significa que estos criterios se van volviendo en los hechos jurisprudencia cotidiana.

VI. ANÁLISIS DE CRITERIOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Uno de los ejes rectores que ha guiado de manera permanente el desempeño jurisdiccional del Tribunal, es la certeza jurídica a través de la consistencia de los criterios interpretativos de corte constitucional.

El Tribunal Electoral ha considerado que la libertad de expresión es un derecho fundamental que ocupa un lugar privilegiado para la construcción de la democracia, su rasgo distintivo es fungir como un vehículo para la libre manifestación de las ideas, con la finalidad de garantizar el adecuado desarrollo de una comunicación pública y mantener abiertos los canales para el disenso y el cambio político al contribuir a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado, en la medida en que representa el escrutinio ciudadano a la labor pública.

Para ello, se ha protegido el discurso crítico, satírico, mordaz e irónico en la difusión de opiniones acerca de contenido de carácter noticioso, se ha reconocido la parodia como una forma legítima de estilo en la difusión de las noticias, se ha amparado de forma robusta la libertad en la elección del contenido noticioso, se ha garantizado una amplia libertad en los cuestionamientos que los periodistas llevan a cabo como parte de su labor, se ha determinado que incluso una fuente de financiamiento público de los noticieros no es elemento relevante para poner candados en la libertad del ejercicio periodístico[3].

Se ha privilegiado la información noticiosa en torno a temas de interés público como relevante y necesaria para el escrutinio de las propuestas electorales y con ello como un elemento válido para la propaganda política, esto se demuestra analizar algunos de los criterios relevantes del Tribunal en los temas de libertad de expresión y protección al periodista, mismos que vamos a referir a continuación.

3 SUP-REP-200/2016.

Se destaca el procedimiento especial sancionador presentado por un conductor de noticieros en contra de un partido político por la transmisión a nivel nacional de propaganda calumniosa con motivo de la difusión de un promocional en televisión en el que se utilizó su imagen sin su autorización, haciendo una apología de actos de violencia, que desde su perspectiva ponía en riesgo su integridad personal y violaba su derecho a la libertad de expresión como comunicador[4].

Al resolver, el Tribunal Electoral determinó que el partido político indebidamente difundió un promocional afectando los derechos de un tercero, toda vez que usó injustificadamente la imagen del periodista sin existir un nexo causal alguno entre las afirmaciones audiovisuales del promocional y sus actividades profesionales, tratándose meramente de un discurso político en el que se le involucra visualmente a éste sin razón o justificación alguna, con diferentes acciones, personajes o actividades e imágenes en contexto a una crítica gubernamental, es decir, se rebasaron los límites previstos de la libertad de expresión del partido político.

En otro expediente al denunciarse la difusión extraterritorial del Segundo Informe de Gobierno, a través de publicaciones en periódicos de circulación nacional, concretamente a través de un suplemento especial de un diario de difusión nacional y otras diversas publicaciones en diarios nacionales, el Tribunal Electoral señaló que se debe garantizar la protección de la libertad e independencia del ejercicio periodístico entendido como libertad de prensa, tal libertad según se determinó, incluye a las casas editoriales de periódicos informativos, pues es una de las condiciones que se deben cumplir para que los medios de comunicación impresos sean, en la práctica, verdaderos instrumentos de la libertad de prensa y no vehículos para restringirla[5].

En otra ocasión se denunció a la difusión durante el periodo de campañas del proceso electoral, de emisiones de un programa televisivo llamado: Chacoteando la noticia. En el que se consideraba que su contenido, entre otras cosas, constituía la difusión de propaganda electoral negativa en perjuicio de una candidata, el motivo de queja se basó principalmente en que la exposición satírica de la imagen de la candidata, mediante el uso de títeres o caracterizaciones, develaba un ánimo en perjudicarla electoralmente, en tanto el discurso que a lo largo de las emisiones se pronunciaba, era constantemente mordaz y negativamente crítico[6].

Al respecto, el Tribunal determinó que el programa resultaba de una sátira en torno a hechos noticiosos de interés público, por lo que se encontraba

4 SRE-PSC-13/2015.
5 SRE-PSC-18/2015
6 SRE-PSC-70/2015

bajo el amparo de la libertad de expresión y de la protección al periodismo y sobre expresiones satíricas en torno a actividades propias de la proyección pública de los promoventes, de hecho, se estableció que el uso de recursos comunicativos lúdicos como la parodia y la sátira, se encuentran amparados en el contexto de la difusión de la información pública, sobre todo cuando se refiere a personas que, por la labor que desempeñan, tienen un deber de mayor tolerancia hacia la crítica.

En otro asunto destacado, el Tribunal Electoral determinó que la difusión de diversas notas periodísticas que cubrían la noticia del registro de una candidata a Jefa Delegacional, al encontrarse en los programas de periodismo de cualquier naturaleza era lícita, así se estableció que aquellas notas periodistas difundidas de naturaleza electoral son lícitas al amparo de los límites constitucionales y legales establecidos, pues una de las funciones de los medios de comunicación es poner a disposición de la ciudadanía todos los elementos que considere de relevancia, lo que beneficia una verdadera democracia constitucional[7].

Un asunto importante fue aquel en que la Sala Especializada determinó que las manifestaciones de un conductor de un programa de radio en que se hicieron alusiones a las aspiraciones de éste como posible candidato a gobernador, derivadas de llamadas y mensajes de texto de los ciudadanos radioescuchas en pleno uso de su libertad de expresión, fueron difundidas en virtud de la interacción que los conductores de la estación radial tienen con los mismos, como parte de su labor periodística cotidiana.

Otro criterio de relevancia del Tribunal Electoral deriva de la conclusión de que los comentarios hechos en un programa de televisión en que se hacía referencia a un futbolista que competía en una elección local y fue transmitido el día de las elecciones, se hicieron a partir de un ejercicio legítimo de libertad de expresión en torno a diversos temas relevantes en el contexto previo de la celebración y transmisión de un encuentro deportivo de fútbol que obedecieron a su vida profesional y, en consecuencia, no constituían propaganda electoral[8].

En ese sentido, se sostuvo que para determinar que algún contenido comunicativo debe ser calificado como propaganda electoral, debe justificarse indubitablemente que éste tiene la evidente intención de promocionar a un actor electoral ante la ciudadanía, ya sea candidato o partido político, inserto en el contexto de una campaña comicial.

7 SRE-PSC-219/2015
8 SRE-PSC-63/2015

En otra ocasión el procedimiento especial sancionador versó, sobre la difusión de diversas notas de una organización periodística que hacía cobertura noticiosa de un informe de gobierno, así como la supuesta promoción personalizada de un servidor público fuera de la temporalidad permitida para ello en internet y en Twitter, así como en un diario impreso y una estación de radio, lo que permitió a este Tribunal concluir que, cuando se trate de reportajes y crónicas referentes al contexto histórico y actual de un evento, se encuentran al amparo de la libertad de expresión y periodística, así como del derecho a la información que resulta inherente a la labor del periodismo, lo que se corroboró del análisis de lineamientos generales como son los elementos objetivos, imparciales, contextualización del mensaje, forma y periodo de transmisión, así como gratuidad[9].

En otro asunto de relevancia, se determinó que las denuncias presentadas por la supuesta comisión de actos anticipados de precampaña, mediante la publicación de imágenes en Facebook, dada la naturaleza y alcances de la red social correspondiente, involucra el análisis del derecho fundamental de libertad de expresión consagrado en el artículo 6º de la Constitución, precepto que incluye como herramienta para el ejercicio de la libertad de expresión, el acceso a internet, es lo que hemos llamado: Los derechos humanos digitales[10].

En ese sentido, el Tribunal Electoral, en decenas de expedientes, ha sostenido que las plataformas en internet son espacios de plena libertad que permiten compartir el conocimiento y potencian la interacción activa de sus miembros sobre aspectos de interés general, erigiéndose con ello en un mecanismo para lograr una sociedad mejor informada.

Se destaca también el criterio del Tribunal Electoral por el cual determinó que las manifestaciones realizadas por varios conductores que cubrían la visita del Papa Francisco en México, previas y posteriores a la difusión de promocionales de partidos políticos y autoridades electorales en las que se señalaban que dichos espacios eran por instrucciones del Instituto Nacional Electoral, se realizaron en el contexto de la libertad de expresión, pues los comentarios en su conjunto tuvieron como finalidad informar, así como manifestar opiniones y posturas críticas que tuvieron como fin mostrar un posicionamiento crítico relativo a la aplicación de reglas confeccionadas por el legislador, atinentes al modelo de comunicación política, materializadas en la difusión de promocionales pautados por el INE. En ese sentido, se determinó que no se trataba de cortinillas.

Otra temática más, es la de derechos de terceros, son aquellos que no forman parte central de las contiendas electorales y que, sin embargo, se ha visto

9 SRE-PSC-275/2015.

10 SRE-PSD-132/2015 Y SU ACUMULADO SRE-PSC-133/2015. SRE-PSC-52/2015 Y ACUMULADOS.

agraviados por las prácticas destinadas a la obtención del voto, así y conforme al bloque de convencionalidad y constitucionalidad, se ha sostenido que no solo se trata de proteger a las partes que claman justicia, sino procurar la máxima protección a la sociedad en su conjunto, lo que desde luego, incluye a cada uno de sus ciudadanos, como es el caso del interés superior del menor, los derechos de los niños y, por supuesto, también de las mujeres.

Lo anterior se demuestra al analizar alguno de los criterios relevantes del Tribunal Electoral.

VII. PROTECCIÓN A MENORES

De especial relevancia resulta el asunto por el que se controvirtió la aparición de menores de edad en promocionales de un partido político, pues permitió al Tribunal Electoral sostener que la propaganda electoral es ilícita si se realiza sin el consentimiento pleno por parte de quienes ejercen la patria potestad sobre los mismos, lo anterior porque se debe atender al derecho a la propia imagen de los menores participantes en los promocionales, pues de ser el caso, la aparición de menores en propaganda político o electoral, debe tener siempre presente un elemento ideológico que identifica la opción política que la presenta, por tanto, en principio la utilización de menores en la misma implica un riesgo potencial de asociar a tales infantes con una determinada preferencia política e ideológica[11].

De ahí que, conforme al desarrollo del principio *in dubio pro infante* derivado justamente del interés superior del menor, la aparición de menores de edad en los promocionales obliga a tomar medidas que sirvan para evitar que se presenten situaciones de riesgo potencial que pudiesen afectar el interés superior del menor, para lo cual se desarrollaron requisitos para permitir su participación, siguiendo los estándares internacionales en la materia, así se determinó que una primera actuación necesaria para garantizar que no se presente alguna situación de riesgo del menor, es analizar si se cuenta con pleno certeza de que se respetó el elemento relativo al consentimiento parental o en su caso, de los tutores en torno a su participación en la propaganda electoral.

Igualmente debe garantizarse el derecho que tienen los infantes a ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés, conforme a su edad,

11 SUP-REP-20/2017.
SUP-REP-37/2017.

desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, en términos de lo dispuesto por la Ley General de los Derechos de las Niñas y los Niños y Adolescentes, para ello y como elementos instrumentales de tales derechos, directamente relacionados con el interés superior del menor, la autoridad que analiza la validez de promocionales de contenido político, debe verificar en términos de la sentencia lo siguiente:

Uno, el consentimiento por escrito debidamente firmado por el padre y la madre o por quienes ejerzan la patria potestad o tutela del menor, la manifestación del menor por cuanto hace a su opinión libre y expresa respecto de su participación en el promocional electoral en cuestión, el consentimiento parental o en su caso, de los tutores y la manifestación de la opinión debe ser ratificado ante la Oficialía Electoral del INE o ante fedatario público.

Asimismo, se deberá analizar la validez del promocional político en que participen menores de edad, para valorar minuciosa y neutralmente su contenido a fin de que tomando en cuenta su edad y madurez se les garantice, entre otras cuestiones, pleno respeto a su imagen, honra, nombre o datos personales, evitando en todo caso situaciones de riesgo que, de manera actual o al menos potencial, pudieran correr en su entorno social o educativo por su participación en tal promocional electoral.

Derivado de estos requisitos establecidos por el Tribunal Electoral, y también del interés superior del menor, es que se evidencia que la participación de los menores de edad en promocionales de corte político y electoral, tendrá que ser totalmente excepcional.

En otro caso, se destaca también el procedimiento especial sancionador instaurado por la difusión de promocionales de partidos políticos en los que se hacía alusión a un candidato que golpeaba a mujeres, en el cual el Tribunal determinó que el derecho humano de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación es interdependiente del derecho a la igualdad, porque este último funge como presupuesto básico para el goce y ejercicio de otros derechos y porque los derechos humanos de género giran en torno a los principios de igualdad y no discriminación por condiciones de sexo o género, motivo por el cual censurar que expresiones en la propaganda que hagan referencia a alguien como un hombre que golpea mujeres, sería tanto como invisibilizar una situación de interés público, específicamente del electorado, tal y como lo es un supuesto acto de agresión hacia una mujer, máxime cuando ella ha sido parte de la información que circule en los medios noticiosos y que incluso ha sido objeto de investigaciones de índole penal[12].

12 SUP-REP-84/2017.

VIII. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA COMO LINEA JURISPRUDENCIAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICAL DE LA FEDERACIÓN

Una buena medida de la calidad de la justicia en el sistema jurídico se mide a través de la posibilidad real de que la ciudadanía pueda acceder a ella, así como de la eficacia y el cumplimiento de las resoluciones que se obtengan a partir de los procedimientos judiciales, la dimensión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva es un derecho que imponen las autoridades jurisdiccionales, la obligación de interpretar los requisitos de acceso a la justicia de forma que sean tan amplios como razonablemente sea posible, así como establecer los mecanismos necesarios y suficientes para que sus sentencias se acaten cabalmente y logren los efectos que pretenden.

Esto se desprende del análisis de varios criterios del Tribunal Electoral, pero que se destacan tres en particular: resulta de relevancia el asunto iniciado por la denuncia de un candidato que consideraba la existencia de propaganda calumniosa en su contra por diversos funcionarios municipales, reporteros y locutores, pues el Tribunal determinó que tratándose de la infracción de calumnia, se debía sumar un criterio garantista, tanto en la legitimación activa como en la pasiva, tratándose de la infracción de calumnia, ampliando el grado de protección de derechos frente a esta clase de ilícitos administrativos, para que cualquier persona, incluyendo partidos y candidato, puedan presentar una queja de propaganda que estimen los calumnian contra cualquier sujeto que la emita, siempre y cuando tenga impacto en la materia electoral, independientemente que se trate o no de expresiones difundidas por partidos o candidatos[13].

En otro asunto, con motivo de la queja presentada por el representante suplente de un partido político ante un organismo público local, por la cual denunció actos con repercusiones en el ámbito federal, sin contar con personalidad para promover una denuncia en el proceso electoral federal, la Sala Especializada sostuvo que atendiendo al ejercicio del derecho humano de la tutela judicial efectiva y acceso a la justicia, lo oportuno era prevenir al representante del ente político el órgano electoral federal, a fin de que ratificara o hiciera suya la denuncia.

El Tribunal Electoral en otro caso, determinó que la colocación de propaganda electoral en un inmueble de propiedad privada, sin que mediara permiso del propietario, implicaba reparar el daño y dejar el inmueble en el

13 SRE-PSD-30/2015.

estado en que se encontraba, en este asunto el Tribunal estableció un nuevo efecto en los procedimientos sancionadores que ya no nada más podrían ser sancionadores, suspensivos, sino que ahora podían tener el efecto reparado.

Así se debe tomar en cuenta que el procedimiento especial sancionador no solo tiene esta finalidad de reprimir las conductas que ponen en peligro o lesionan los bienes jurídicos tutelados en la materia, sino proveer lo necesario de reparar los daños causados a quienes hayan sido objeto de una infracción.

Además, las consecuencias jurídicas de una infracción electoral pretenden, con independencia de inhibir la conducta, compensar a costa del infractor, la afectación de los bienes jurídicos, lo que debe realizarse integralmente si resulta perjudicado por la realización de la falta, una tercera persona ajena al proceso electoral federal, quien no tiene que soportar consecuencias desfavorables alguna de la infracción.

XI. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección de legislaciones, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México. 2015.

Ley General del Sistema de Medios de impugnación, Colección de legislaciones, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México. 2015.

ZAVALA Arredondo, Marco Antonio, "A salto de mata. Los procedimientos especiales sancionadores y el proceso electoral 2011-2012" en *Revista Mexicana de Derecho Electoral,* México, número 3, enero-junio de 2013.

COELLO Garcés Clicerio, De la Mata Pizaña Felipe, Villafuerte Coello Gabriela (Coordinadores), *Procedimiento especial sancionador en la Justicia electoral;* Tirant le Blanch, México 2015.

DE LA MATA PIZAÑA, Felipe, C*ontrol de convencionalidad de los derechos político electorales,* Titant le Blanch, México 2012.

JUSTICIA ABIERTA; HACIA UNA TRANSFORMACIÓN DESDE ADENTRO

Reyes RODRÍGUEZ MONDRAGÓN*

I. INTRODUCCIÓN

La Justicia Abierta parte de la ideología de Gobierno Abierto la cual busca entablar una nueva relación con las instituciones públicas, concretamente entre los tribunales y la ciudadanía. La justicia abierta transparenta las decisiones judiciales y visibiliza a los tribunales en su quehacer institucional, con miras a generar una nueva concepción del servicio público de justicia que ubique al ciudadano en el centro.

A su vez, el modelo de justicia abierta tiene como propósito fomentar la legitimidad y la confianza pública en los tribunales, por lo que este modelo se convierte en una herramienta para fomentar la cultura legal. Las expectativas sociales dirigidas hacia el sistema judicial actúan como incentivo para mejorar el desempeño y, a su vez, obliga a las instituciones judiciales a que imaginen y construyan nuevos espacios de apertura que incentiven la participación y colaboración ciudadana.

Este artículo tiene como propósito plantear algunas estrategias para implementar la Justicia Abierta, concretamente, utilizar la brújula de Justicia Abierta para remodelar procesos y prácticas actuales al interior de los tribunales. La propuesta es reorientar la labor jurisdiccional, entendido como un servicio a la ciudadanía, a la luz de los principios de la Justicia Abierta sin que ello implique, por un lado, generar nuevos procesos, y por otro lado, incurrir en gastos exponenciales; de lo que se trata es de mejorar nuestra labor y gestión.

Para ello, primero se esboza una noción de justicia abierta, la cual parte de premisas de concepciones de justicia procedimental y justicia participativa, seguida de una breve explicación de los principios de esta ideología. Posteriormente, se proponen algunos mecanismos para lograr mayor transparencia del trabajo jurisdiccional y participación ciudadana, para facilitar el acceso al servicio de justicia y para fomentar mayor interacción entre los tribunales y la ciudadanía.

---

* Magistrado de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

II. JUSTICIA ABIERTA, JUSTICIA PROCEDIMENTAL Y JUSTICIA PARTICIPATIVA

La Justicia Abierta es un modelo de gobernanza que parte de la ideología de Gobierno Abierto, modelo que busca replantear la relación gobierno-ciudadanía que favorece la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración entre las instituciones públicas y la sociedad civil.[1]

La Justicia Abierta busca mejorar la accesibilidad del servicio de justicia a la ciudadanía, a través de promover su participación en los procesos de deliberación jurisdiccional, de transparentar las decisiones judiciales y visibilizar a los tribunales durante su quehacer institucional. Estos principios se han implementado en los distintos tribunales, a través de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) pero la esencia de la justicia abierta –y del gobierno abierto- es que la ciudadanía sea el eje del servicio público. Una de las implicaciones de asumir que el sistema de justicia debe funcionar en torno a las necesidades de los ciudadanos, es que las funciones institucionales, ya sean administrativas o jurisdiccionales, se orienten para privilegiar su comprensión, de modo que se logre acercar e involucrar a la propia ciudadanía.

La importancia de la Justicia Abierta consiste en que es un modelo que fomenta un mayor sentido de justicia, a través de la noción de justicia procedimental. Desde esta visión de justicia procedimental, las partes de un litigio tienden a aceptar el resultado y a percibir el proceso como justo, siempre que: a) las partes hayan tenido la posibilidad de participar en el proceso al expresar su postura; b) se hayan aplicado reglas y principios de manera imparcial y la manera como se llegó a la decisión sea transparente; c) las partes hayan sido tratadas con respeto y dignidad y d) las partes confíen en que el proceso busca resolver el problema y atender las necesidades planteadas frente al juez.[2]

Lo anterior implica que, aun cuando alguna de las partes recibe un fallo en contra, si se sintió escuchada y tratada de manera equilibrada respecto de su contraparte, tenderá a aceptar y acatar el resultado. Aunque la aceptación de un resultado favorable es mucho mayor que uno no favorable, la percepción del proceso incide en el grado de incumplimiento o rechazo de la parte derrotada.

---

1 Oscar, Ozlak, Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, BID, OEA, Red GEALC, 2013, p. 4.

2 Steven, Leben, "Considering Procedural-Fairness Concepts in the Courts of Utah", Conferencia presentada frente a los tribunales de Utah, Septiembre 14, 2011. http://www.proceduralfairness.org/~/media/Microsites/Files/procedural-fairness/Utah%20Courts%20and%20Procedural%20Fairness%2009-2011.ashx

Esto apunta a que la percepción de un resultado justo dependerá de que las partes confíen en el proceso, tanto en las reglas como en el árbitro que velará por que éstas se apliquen. Esta visión de justicia sostiene que, si los procesos se entienden y visualizan como justos, las leyes son concebidas de la misma manera, resultando en una mayor cultura legal. Incluso la percepción del público sobre el sistema de justicia depende mucho más del trato que se les dio en los tribunales y no del resultado del caso.

Existen distintos estudios empíricos sobre la percepción de justicia y han encontrado de manera concluyente que quienes se sintieron escuchados tienden a tener una mejor percepción del proceso; tienen la noción de haber sido tratados con justicia, más allá del sentido de la resolución.

En Inglaterra, por ejemplo, se hizo un estudio para analizar, entre otras cosas, el impacto que tiene en el usuario la forma en que es escuchado. En esta investigación, los órganos de decisión podían resolver casos con base en un expediente escrito o bien, a partir de escuchar a las partes mediante audiencias. Se encontró que las decisiones a las que arribaban los tribunales eran similares a pesar de la diferencia en el proceso. Sin embargo, las partes reportaban sentirse mucho más satisfechas con la decisión cuando fueron escuchadas, que cuando no lo fueron.[3]

En otro estudio realizado en Australia se descubrió que la experiencia que tuvieron los distintos usuarios en los tribunales a los que acudieron incidió en su comportamiento posterior, puesto que aquellos que reportaron haber recibido un trato justo durante la audiencia, también consideraron que las leyes que los rigen son justas y por lo tanto deben ser respetadas. En contraste, aquellos usuarios que reportaron que su proceso no fue justo, incidió en su concepción del sistema legal como injusto, lo cual facilitó un comportamiento reincidente.[4] No obstante, también hay otro estudio en el que se analizaron decisiones políticas y se encontró que un resultado favorable incidía predominantemente en la percepción de las personas que participaron en el proceso.

Involucrar directamente a las partes y transparentar procesos y poner en práctica los principios de la Justicia Abierta que se verán más adelante, fomenta una mayor aceptación de las decisiones de los tribunales y mayor percepción de justicia. Al mismo tiempo, se socializa e informa a la ciudadanía sobre las distintas tareas que desempeñan los tribunales. Esto cobra especial relevancia tomando

3 Thomas, C. & Genn, D. H., *Understanding Tribunal Decision-Making,* London, 2013, Nuffield Foundation.

4 Tom R. Tyler, "Procedural Justice and the Courts", Court Review: The Journal of the American Judges Association, Vol. 44, Núm. 1/2, 2007-2008. Esaiasson, P., Persson, M., Gilljam, M. and Lindholm, T. "Reconsidering the Role of Procedures for Decision Acceptance", *British Journal of Political Science,* 2016, pp. 1–24.

en cuenta que a la pregunta, ¿qué es la justicia? sólo dos de cada 10 personas respondieron que es "un medio para poner orden", mientras que más de tres de cada 10 personas respondieron que es "cumplir la ley", y más de una de cada 10 dijo que es "una forma de castigo", de acuerdo al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en la encuesta referente a la percepción de la ciudadanía sobre la Constitución.[5]

Una forma de fomentar la percepción entre la ciudadanía que la justicia es un servicio para resolver conflictos de manera pacífica, es transparentar los procesos de decisión y de funcionamiento de los tribunales, así como propiciar el diálogo para que las partes puedan involucrarse en la solución de las controversias mismas.

La *Justicia Participativa* es otra dimensión alineada al modelo de Justicia Abierta entendida como un modelo de solución de problemas en el cual la búsqueda de soluciones requiere de la participación activa de los involucrados. Este modelo incluye métodos orientados a reforzar la colaboración, el consenso y la prevención de conflictos. Los métodos de justicia participativa incluyen mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la mediación,[6] la conciliación[7] y el arbitraje.

La finalidad de esos mecanismos es la de propiciar la solución de conflictos que surjan a partir de propuestas de las personas directamente afectadas. Al implementar mecanismos alternativos de solución, el tribunal funge como mediador que facilita precisamente la cooperación entre las partes involucradas.[8] Estos mecanismos se consideran benéficos pues implican un costo menor, agilizan la tramitación y resolución de las controversias y tienen la misma eficiencia que el método tradicional de solución de controversias.

---

5 Héctor Fix-Fierro; Flores, Julia Isabel y Valadés, Diego, *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional,* UNAM-IIJ, México, 2017.

6 "Es el mecanismo voluntario mediante el cual los Intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el fin de alcanzar la solución de ésta. El Facilitador durante la mediación propicia la comunicación y el entendimiento mutuo entre los Intervinientes" (Ley Nacional De Mecanismos Alternativos De Solución De Controversias En Materia Penal, MASC, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNMASCMP_291214.pdf).

7 "Es el mecanismo voluntario mediante el cual los Intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, proponen opciones de solución a la controversia en que se encuentran involucrados. Además de propiciar la comunicación entre los Intervinientes, el Facilitador podrá, sobre la base de criterios objetivos, presentar alternativas de solución diversas" (Ley Nacional de MASC).

8 Carlos E., Jiménez-Gómez. J*usticia Abierta: transparencia y proximidad de la justicia en el actual contexto de Open Government.* Barcelona: Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia. Generalidad de Cataluña. 2014.

En el ámbito electoral, muchas veces las partes tienden a ser partidos políticos, autoridades electorales, servidores públicos o figuras de la vida política quienes en ocasiones no pueden recurrir a métodos auto-compositivos.[9] Sin embargo, existen casos y controversias en los que un tribunal puede fomentar el diálogo y arribar a una solución consensuada, por ejemplo, tratándose de disputas al interior de o entre comunidades indígenas.

Este modelo se enfoca en la prevención y la cooperación y busca evitar la confrontación. Asumir una postura de justicia participativa implica que el tribunal asuma la tarea no sólo de abordar la controversia jurídica sino también de atender el problema de fondo. De otra forma el tribunal, al hacer caso omiso al problema –si existe-, así como del contexto en el que la controversia surge, podría dictar una sentencia dejando el problema intacto o, en el peor de los casos, generando mayor discordia entre las partes.

Aun cuando la solución esté determinada por un tribunal, ello no obsta que éste propicie una deliberación dialógica, es decir, que el tribunal escuche a las partes, así como a quienes puedan resultar afectadas y hacerlas partícipes del proceso. El involucramiento activo de las partes y de las personas afectadas permite una decisión mejor informada y dotada de mayor legitimidad.

La lógica de la justicia participativa y de la justicia abierta es la misma: atender los intereses y necesidades de las y los ciudadanos y empoderarlos. Asimismo, coinciden con la justicia procedimental la cual propone que una forma de mejorar la percepción de un proceso justo es precisamente hacer partícipes a las personas involucradas. Así, se propone el análisis de procesos, prácticas y principios a la luz de la justicia procedimental y la justicia participativa para implementar el modelo de gobernanza de Justicia Abierta.

III. CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS DE LA JUSTICIA ABIERTA Y SUS FUENTES

Este modelo se sustenta en tres principios: transparencia, participación ciudadana y colaboración.

9 En los métodos auto-compositivos son las personas quienes deciden sobre cuál será la decisión que le darán a su propio conflicto; mientras que en los hetero-compositivos quien decide cómo se resuelve el conflicto es un tercero ajeno a la controversia (como un juez o un árbitro).

a. Transparentar procesos y decisiones jurisdiccionales

En términos generales, la transparencia se refiere a la existencia o falta de información sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las distintas dependencias e instituciones públicas. Este principio responde a la exigencia o derecho a saber, a conocer y a comprender el Derecho. La transparencia pasiva es aquella información que requiere ser solicitada y, por lo tanto, es entregada en muchas ocasiones, de manera inoportuna. La transparencia activa se refiere a la publicidad de información de manera periódica, regular y sistemática.[10] La transparencia activa en el ámbito judicial significa permitir el acceso a cualquier persona, sin necesidad de mediar una solicitud, de las decisiones de los tribunales así como del reporte de las actividades ordinarias jurisdiccionales y administrativas.

Al mismo tiempo, una cantidad de información exagerada puede tener el efecto inverso, es decir, el de desinformar pues puede llevar a los actores a tomar decisiones y/o construir acuerdos equivocados ante la complejidad y diversidad de opciones por considerar. [11]

Uno de los beneficios de transparentar el quehacer judicial es que puede contrarrestar los efectos negativos que tienen lugar debido a errores o a la manipulación de la difusión de información. En este sentido, la transparencia permite mejorar la capacidad institucional de los poderes judiciales, pues potencializa su legitimidad y mejora su relación con la ciudadanía, así como su autoridad frente a otros actores políticos. La justicia ofrecida tras puertas cerradas representa el proceder de un sistema legal despótico y que únicamente podía justificarse en tiempos de menor comunicación y acceso social; por lo tanto, la transparencia activa representa una garantía en contra de la deshonestidad y la corrupción.

Con base en el principio de transparencia, algunos tribunales utilizan portales web para dar a conocer información jurisdiccional, por ejemplo, las resoluciones y acuerdos que han dictado, la agenda de los integrantes del tribunal, así como información relativa al manejo de recursos financieros.

Transparentar no es solamente abrir datos e información socialmente útil, sino también utilizar un lenguaje claro para que la ciudadanía entienda cada

---

10 José, Sosa, "Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio" en *Transparencia y Rendición de Cuentas.* Ciudad de México: Siglo XXI. 2011.

11 Arellano Gault, David. "Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas". *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales,* vol. 14, núm. 45, septiembre-diciembre, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México, 2007, pp. 31-46.

una de las decisiones judiciales. Facilitar la comprensión de las decisiones implica garantizar el derecho a comprender el Derecho.

La mejora del lenguaje legal se ha promovido en las distintas tradiciones legales, incluyendo la anglosajona y la civilista, aún con la resistencia del gremio de abogados. Por ejemplo, en 1978 el Congreso del estado de Nueva York emitió la ley de "inglés llano" (New York Plain English law) en la que se requería que todos los contratos de crédito menores a los 50 mil dólares estuvieran redactados en un lenguaje no técnico, en forma coherente y con palabras y conceptos ordinarios.[12]

Existen tribunales que están impulsado un modelo de sentencias que no sólo sea comprendido por los abogados y otros usuarios del sistema de justicia electoral, sino también por las personas que no tienen un bagaje legal. Por ejemplo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ha impulsado un modelo de sentencias que se caracteriza por utilizar un lenguaje claro a través de una estructura que pretende delimitar el problema jurídico a una resolución con una extensión razonable. Este modelo de sentencias abandona los excesos discursivos, los latinismos e incluso la elegancia literaria cuando ésta compromete la claridad

Si la decisión de un tribunal no es comprensible, ¿cómo es posible evaluar su desempeño judicial? En suma, transparentar no sólo significa permitir el acceso a las sentencias sino también que su contenido sea comprensible y de fácil acceso.

b. Participación: Tribunales accesibles para la ciudadanía

La participación consiste en el derecho de la ciudadanía a involucrarse de forma activa en el debate público y en la formulación de políticas públicas. Fortalecer la participación en el ámbito judicial implica facilitar el acceso a la justicia en favor de la ciudadanía, así como generar soluciones que tomen en cuenta o incluso surjan de las partes, lo cual se respalda en las premisas de la justicia procedimental y justicia participativa, mencionadas anteriormente.

La participación incrementa el nivel de confianza en los tribunales –incluidas sus decisiones– y permite entender el papel de los tribunales en la vida de cada persona.[13] Además, la participación permite que las personas interesadas en el funcionamiento del poder judicial conozcan y eventualmente respalden la labor del tribunal con su intervención. Así, los jueces encuentran una fuente

12 Brenda, Danet, "Language in the Legal Process", *Contemporary Issues in Law and Social Science*, Vol. 14, No. 3, Spring, 1980, pp. 445-564.

13 García, P. (1998) "Community involvement: the key to successful justice reform". Chicago: American Bar Association, Office of Justice Initiatives.

de legitimidad en la sociedad que les confiere una mayor autoridad para tomar decisiones que puedan tener un alto impacto institucional o actuar en contra de las preferencias de grupos de interés.[14]

Por lo tanto, al fomentar la participación de la ciudadanía, ésta puede retroalimentar las labores del tribunal y, al mismo tiempo, incrementar su legitimidad pues existe una mayor comprensión del trabajo jurisdiccional, procurando así una ciudadanía interesada e informada sobre el funcionamiento del poder judicial.

La participación de la ciudadanía se divide en dos vertientes, una que atañe a la ciudadanía en general, y otra, que concierne directamente a los usuarios del servicio de justicia.

Fomentar la participación y el involucramiento de la ciudadanía con los tribunales significa, en primer término, socializar las tareas y decisiones. Esto no sólo implica transparentarlas sino también darlas a conocer. Por ejemplo, una herramienta interactiva para involucrar y hacer partícipe a la ciudadanía en las decisiones judiciales es el programa *You be the Judge,* en Inglaterra, donde se da la oportunidad a cualquier persona de sentarse en la silla de quien juzga y de analizar las decisiones de las y los jueces. Este ejercicio ayuda a dar a conocer el trabajo de los jueces y a contrastar las soluciones que darían personas no expertas con las de los jueces.

Otro mecanismo de participación consiste en la discusión de sentencias, lo cual, a su vez, contribuye a generar confianza en las instituciones judiciales. Bajo estas premisas, algunos tribunales organizan observatorios judiciales y seminarios académicos de análisis de sentencias con la finalidad de abrir la discusión con miembros de la academia, los integrantes de algunas autoridades y otros tribunales electorales, así como con los propios ponentes de las sentencias. Este mecanismo propicia la discusión y a la vez, la reflexión sobre los efectos, contextos y otros aspectos de las decisiones.

La segunda vertiente de participación implica orientar las tareas y procesos judiciales a las necesidades de las y los usuarios a fin de mejorar el acceso al servicio de justicia. Por lo tanto, algunos de los mecanismos que pueden implementar los tribunales deben enfocarse en:

---

14 Asociación por los Derechos Civiles, "Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial". Guía de Buenas Prácticas en América Latina. ADC, Buenos Aires, Argentina, 2010

- Facilitar al usuario la formulación de escritos, así como de la tramitación de asuntos a través de mejores mecanismos de notificación y de seguimiento sin la necesidad de acudir ante el tribunal.
- Buscar el involucramiento del usuario en forma directa a través de audiencias y otros medios para que accedan de manera directa a su expediente y al juez.
- Dar a conocer a los usuarios las normas que rigen los procedimientos a fin de fomentar mayor confianza en el proceso y en el trato del juez que los atiende y resuelve los casos.

Facilitar estos servicios abarata los costos de transacción –principalmente tiempo y dinero- que derivan de acudir ante los tribunales para resolver controversias, lo cual mejora el acceso a la justicia. Al mismo tiempo, estos servicios proporcionan herramientas para que quienes acuden ante los tribunales estén en mejores posibilidades de ejercer o de representar sus intereses y derechos.

c. Colaboración: Visibilizar a los tribunales frente a y con otras instituciones

La colaboración significa generar soluciones a problemas colectivos y públicos, a partir de esfuerzos conjuntos entre distintas entidades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, la academia y la ciudadanía en general.

En un ámbito judicial, la colaboración busca que los tribunales actúen horizontalmente con las instituciones y la ciudadanía. Estas interacciones contribuyen a reducir la brecha que los separa de la sociedad.[15] A su vez, la colaboración es un medio para que la ciudadanía pueda monitorear a los tribunales y estar más en contacto con su labor, pues se comparten esfuerzos en conjunto.[16]

Este nuevo enfoque reconoce las capacidades de la propia sociedad y los beneficios que puede aportar, dejando atrás el enfoque de una ciudadanía receptora y pasiva de acciones institucionales.

15 Rottman, D. B., Efkeman, H. S., & Casey, P. A guide to court and community collaboration. National Center for State Courts. 1998.
16 Brown, G. S. "Court Monitoring: a say for citizens in their Justice system", 1997. *Judicature,* p. 219-221.

IV. ¿CÓMO SE IMPLEMENTA LA JUSTICIA ABIERTA? ¿POR DÓNDE SE EMPIEZA?

Una vez que han quedado aclarados los principios de Justicia Abierta, y las premisas de justicia procedimental y justicia participativa, la pregunta obligada es ¿cómo implementar la Justicia Abierta? ¿por dónde empezar?

Para responder, primero es necesario dejar claro que no se trata de crear nuevos procesos, sino de reorientar los existentes con una brújula de Justicia Abierta. Asimismo, no se trata de incurrir en gastos exagerados sino por el contrario, utilizar los recursos que ya existen o que están disponibles.

Una primera aproximación es pensar en estrategias que implementen los principios de Justicia Abierta al interior de los tribunales. Una propuesta es repensar los procesos deliberativos con miras a transparentarlos y volverlos más accesibles y visibles. Si los operadores de los tribunales son y se saben observados, están incentivados a mejorar su desempeño, lo que a su vez, abona a una mejor percepción de justicia.[17]

Esta aproximación implica repensar la labor jurisdiccional partiendo de una visión de justicia participativa, es decir, propiciar que las decisiones jurisdiccionales tomen en cuenta a las partes o incluso las soluciones puedan derivar de ellas mismas.

Una segunda aproximación es pensar en crear diversos canales de interlocución con la ciudadanía, lo que implica fomentar el interés, conocimiento y participación activa de la judicatura en las discusiones respecto de asuntos públicos. El involucramiento del personal jurisdiccional con la ciudadanía lo acerca al sentir comunitario, a su forma de entender los problemas y a ofrecer posibles soluciones colectivas. Estas estrategias acortan la brecha entre los operadores jurisdiccionales y la ciudadanía, ya sea a través de reuniones periódicas o de medios interactivos a través de las redes sociales.

A continuación, se plantean mecanismos concretos, basados inicialmente en una primera aproximación –hacia adentro- y después, aquellos derivados de la

17 Beth Noveck habla del efecto del auditorio (audience effect) el cual incita a un mejor comportamiento por parte del servidor público, dado que se sabe escuchado y observado por la ciudadanía en general. Noveck, Beth Simone. Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing. Cambridge, MA: Harvard UP, 2015.

segunda aproximación –hacia afuera-; ambos son esfuerzos por modificar procesos internos a fin de aplicar los principios de Justicia Abierta.

• **Hacia adentro:**

a. Transparentar procesos deliberativos a través de la regulación de las audiencias de "alegatos de oídas"

En México existe una práctica de litigio reiterada durante la tramitación de asuntos, la cual consiste en los "alegatos de oídas". Aun cuando cada tribunal tiene su funcionamiento particular, los "alegatos de oídas" son, en términos generales, reuniones en las que una de las partes de un proceso judicial plantea argumentos ante el juez que tiene que resolver su asunto sin que esté la contraparte presente.

Los "alegatos de oídas" son un componente relevante para el litigio y el gremio de abogados, pues:[18]

i. Permite a los litigantes exponer de forma concisa y clara los argumentos jurídicos y los aspectos más relevantes de su caso, lo cual es importante pues se asume que el juez difícilmente leerá el expediente completo.

ii. Permite explicitar la complejidad del asunto directamente al juez cuando un secretario de estudio y cuenta podría simplificarlo o no comprenderlo en su totalidad.

iii. Permite mostrar al juez el contexto social o político del caso concreto.

En suma, los "alegatos de oídas" dan a las partes la oportunidad de plantear su caso, lo cual, bajo la óptica de la justicia procedimental, es una de las características más importantes para que un juicio se perciba como justo. Al mismo tiempo, esta práctica se contrapone con aspectos de justicia procedimental y de justicia abierta, pues si sólo una de las partes acude ante el juez, se genera un sentido de inequidad o desequilibrio procesal ya que la parte que no acudió no tiene pleno conocimiento de los argumentos planteados por su contraparte ante al juez.

18 Magaloni y Elizondo al analizar esta figura entrevistaron a abogados litigantes en distintas materias y a operadores judiciales. Magaloni, Ana Laura y Elizondo, Carlos, "El "Alegato de Oreja": Inequidad y Mediocridad", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 2015, núm. 144, p. 1005-1034. Consultable en: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/viewFile/4958/6309

A su vez, esta práctica pone en entredicho la imparcialidad de los juzgadores; razón por la cual la práctica de "alegatos de oídas" está prohibida en la gran mayoría de los países.[19]

Las audiencias de "alegatos de oídas" pueden fomentar un mayor acercamiento entre el tribunal y las partes, e incluso entre quienes se vean afectados por una sentencia, pero siempre que se garanticen condiciones de apertura y de equilibrio procesal entre las partes, de manera que se aminore la percepción de parcialidad.

Para ello, es recomendable contar con lineamientos o directrices claras y públicas a fin de que quienes acudan a solicitar una audiencia conozcan los procesos, formas y requisitos, con la finalidad de evitar cualquier acto parcial o arbitrario. Por ejemplo, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa con sede en Nuevo León aprobó un Reglamento Interno en marzo de 2017, únicamente aplicable a ese tribunal, a través del cual prohibieron a los litigantes y magistrados los "alegatos de oreja" o audiencias en privado.

Una de las razones principales para regular esa práctica es porque "pone en riesgo la imparcialidad, la independencia y la transparencia de los juzgadores" y genera las condiciones para las dádivas o amenazas y chantajes a los juzgadores. Según el Reglamento Interno, las partes deben exponer los argumentos en las sesiones públicas, frente al Tribunal en Pleno y en compañía de la contraparte. Las intervenciones o argumentos tienen valor de *amicus curiae.*[20]

Este modelo favorece un proceso más transparente para todas las partes, y al mismo tiempo, no obstaculiza que cada una "cuente su historia" al juzgador a fin de transmitirle sus argumentos principales, las complejidades del caso y el contexto en el que la controversia se suscitó. Al mismo tiempo, llevar a cabo audiencias de alegatos con un formato de apertura, que fomente la participación activa y la equidad de las partes involucradas, es una forma de implementar los principios de transparencia y participación, al reorientar los procesos de deliberación judicial a la luz de estos principios.

b. Fomentar esquemas de colaboración durante la tramitación de asuntos

19 Op cit.

20 *amicus curiae* es una figura procesal que permite a terceros ajenos a una controversia judicial, con interés especial o *expertise* en el tema, entregar una opinión o información para que el tribunal analice el asunto con mayor información.

Una forma idónea para fomentar la participación y la colaboración con la ciudadanía y los distintos sectores de la sociedad civil es la figura del *amicus curiae.* Igualmente valiosos son los dictámenes de expertos, la visitas in situ, y la valoración de informes, entre otros. A través de estos medios, los tribunales se abren al conocimiento de expertos en tdiferentes áreas que pueden ayudar a que se tome una decisión judicial en forma orientada.

Con la finalidad de promover una visión más plural e incluyente al momento de resolver, se han emitido distintos protocolos para juzgar controversias que requieren de un análisis particular. Por ejemplo, los protocolos para juzgar con perspectiva de género tienen como objetivo que los tribunales detecten los impactos diferenciados de la norma, la interpretación y aplicación del derecho de acuerdo a los roles de género, así como la distribución inequitativa de los recursos, oportunidades e intereses que derivan de ello.[21]

De igual forma, los tribunales y juzgadores están obligados a seguir un protocolo al resolver controversias sobre personas o comunidades indígenas en las que los juzgadores deben dejar de lado los legalismos y formalismos que impidan la tutela de los derechos de esas personas y comunidades o bien, que reproduzcan tratos, prejuicios y actitudes discriminatorias.[22]

Estos protocolos representan esfuerzos de colaboración para institucionalizar y a su vez, transparentar los procesos de deliberación que sujetan a los tribunales, lo cual procura eliminar tratos desiguales o incluso arbitrarios. Al mismo tiempo, buscan estandarizar la forma de resolver este tipo de controversias que propician una visión más plural sin comprometer la certeza jurídica de los procesos. En suma, se trata que las juezas y jueces se abran a una mayor pluralidad de voces, de visiones y de entornos para decidir con mayor equidad.

Tener una visión abierta a la pluralidad de voces significa estar abierto a recibir y tomar en cuenta información que provenga de terceros expertos para juzgar, por ejemplo, con perspectiva intercultural. En particular, en este caso significaría que el tribunal tome en consideración que los pueblos y comunidades indígenas tienen principios, instituciones y características propias distintas a las generadas formalmente en el derecho legislador. Al mismo tiempo, implica que el tribunal acuda a fuentes adecuadas para conocer las instituciones y reglas

21 Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Protocolo para juzgar con perspectiva de género: haciendo realidad el derecho a la igualdad" México, SCJN, 2013.

22 Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas", México, SCJN, 2014. Consultable en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/nueva_version_ProtocoloIndigenasDig.pdf

vigentes del sistema normativo aplicable.[23] En materia de comunidades y pueblos indígenas, tener mayor sensibilidad se vuelve cada vez más relevante pues se trata de llegar a una decisión que no trastoque y que respete la cosmovisión de toda una comunidad a fin de lograr mayor concordia.

Recientemente, la Sala Superior del TEPJF ha recurrido a antropólogos –a través del desahogo de dictámenes periciales- para tener mayor información, y apoyada en estas pruebas antropológicas ha emitido decisiones que toman en consideración los sistemas normativos específicos de las comunidades en conflicto. Con este proceder se contribuye a que se generen y fomenten canales de diálogo entre las comunidades para de esta manera, evitar que se generen mayores conflictos.

En uno de estos casos,[24] se suscitó un conflicto electoral entre dos comunidades indígenas de Oaxaca que radicó en que la comunidad de la Cabecera (Tataltepec), que elige a los miembros del ayuntamiento, no permitió a la comunidad de la Agencia Municipal (Tepenixtlahuaca) la postulación candidatos. Por su parte, la Agencia Municipal elige a sus autoridades tradicionales sin la participación de la Cabecera, por lo tanto, la controversia requirió que la Sala Superior se pronunciara sobre la validez, desde una perspectiva constitucional, de la prohibición de la Cabecera a la Agencia Municipal para postular candidatos al Ayuntamiento.

Con base en el dictamen antropológico, la Sala Superior se informó sobre las diferencias entre estas dos comunidades indígenas, las cuales resultaron sustanciales al grado de vislumbrar que son autónomas, con identidad, rituales y sistemas normativos internos propios, así como con autoridades tradicionales, administrativas y sistemas de cargos distintos. Asimismo, la Sala Superior conoció que el conflicto electoral surgió en el contexto de conflictos de distribución de recursos y de tenencia de tierras comunales.

El conflicto electoral, dicen los peritos antropólogos, "es una manifestación de una confrontación de larga data, compleja y que en momentos ha generado hechos graves de violencia", por lo tanto, enmarcar –y simplificar- la *litis* a que la

23 Tesis XLVIII/2016, cuyo rubro es: **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.** Jurisprudencia 17/2014 cuyo rubro es: **AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.**

24 SUP-REC-39/2017 resuelto el 28 de junio de 2017. La misma racionalidad sirvió para decidir los asuntos: SUP-REC-1151/2017 y SUP-REC-1185/2017, resueltos en esa misma fecha, así como el SUP-REC-33/2017 y SUP-REC-1187/2017, aprobados el 12 de julio de 2017, y el SUP-REC-1239 y acumulado, el 19 de julio de 2017.

Cabecera Municipal impidió a la Agencia votar en la elección de autoridades, no da salida al conflicto sino que lo complica. [25]

Esta información sirvió, junto con diversas premisas normativas,[26] para que la Sala Superior decidiera que, al tratarse de regímenes municipales diferenciados, esto es, que dentro del mismo municipio coexistan dos o más comunidades indígenas autónomas, el principio de universalidad del voto no es absoluto pues una comunidad puede delimitar el derecho a postular candidatos a miembros exclusivamente de su comunidad. Asimismo, decidió privilegiar el proceso de diálogo y negociación propio de las comunidades en conflicto.

Por lo tanto, en el caso concreto decidió que sí es válido que la Cabecera Municipal restrinja el derecho de postular candidatos de la Agencia, dado que se trata de dos comunidades indígenas autónomas. Resolver lo contrario significaría permitir que una comunidad interfiera en la administración de otra, lo cual representaría una intromisión injustificada en su autonomía. A su vez, la Sala Superior ordenó a la Cabecera Municipal para que consulte a la Agencia en todas las decisiones que puedan afectar a su comunidad y reconozca el derecho de la Agencia a recibir y administrar de manera autónoma los recursos que le corresponden.

Este caso representa un ejemplo de aplicación de una estrategia de participación y colaboración al desempeñar la función jurisdiccional. Se trata, en última instancia, de allegarse a las fuentes de información idóneas para resolver.

• **Hacia afuera**

a. Fomentar esquemas de participación ciudadana

Hay tribunales que han abierto canales de comunicación entre los operadores del sistema de justicia y la ciudadanía, así como con organizaciones e instituciones interesadas en su funcionamiento. Estos mecanismos se han institucionalizado con el propósito de mantener un diálogo constante y predecible

25 Prueba antropológica contenida en el expediente SUP-REC-39/2017.

26 Las premisas normativas utilizadas fueron: pluralismo jurídico entendido como buscar soluciones diferenciadas que deriven de las propias comunidades indígenas; el derecho de autonomía y autodeterminación de comunidades indígenas lo cual significa que los derechos fundamentales son colectivos, y por tanto, los sujetos protegidos son las propias comunidades indígenas, con derechos y obligaciones; y que existen regímenes municipales diferenciados, esto es, que dentro de un solo municipio coexisten dos o más autoridades y comunidades indígenas tradicionales, con los mismos derechos de autonomía y autodeterminación.

con la comunidad para ofrecer una entrada directa en la identificación de problemas que promueva la resolución colaborativa, es decir, la justicia participativa. Esta comunicación y flujo de información ayuda a que los participantes (incluyendo al personal del tribunal y los representantes de la comunidad) mantengan el interés en colaborar.

Por ejemplo, el Poder Judicial de Costa Rica instauró las llamadas Mesas de Diálogo en distintos distritos judiciales donde se discute una agenda temática entre usuarios del sistema de justicia y el personal judicial. El rol del Poder Judicial, en estos casos, es de apoyo metodológico y logístico para su funcionamiento, incluyendo la organización y convocatoria de los participantes.[27]

Este esquema es similar al del condado de Franklin, Massachusetts, Estados Unidos, en donde se creó una junta comunitaria de extensión y educación para institucionalizar el proceso de entrada y retroalimentación entre la corte y la comunidad. El Tribunal de Midtown en Nueva York tiene un comité consultivo emanado de la comunidad que se reúne regularmente para identificar, revisar y evaluar proyectos de servicio comunitario para mantener al tribunal al corriente de las condiciones de calidad de vida de sus ciudadanos.[28]

Estos son esquemas en los que el personal judicial está en contacto con los intereses, preocupaciones y opiniones de la comunidad que está cercana a su labor. Esta cercanía no merma la imparcialidad u objetividad de las decisiones judiciales, sino que las informa y enriquece con la visión de otras personas y en otros espacios, lo cual constituye una expresión de participación y colaboración. En última instancia, son esquemas que logran una interlocución multidireccional entre la ciudadanía y el personal judicial para ubicar los intereses ciudadanos en el radar jurisdiccional.

En los Estados Unidos, se ha mostrado que para mantener la colaboración es necesaria una gestión constante y centralizada. Por ejemplo, se ha creado un puesto de gerente central para que represente los intereses del tribunal y sirva como principal punto de contacto con la comunidad, de manera que gestione un extenso programa de colaboración. A su vez, la continuidad en el tiempo de estos programas de colaboración contribuye a que los tribunales participen en su gestión lo que sugiere que, para que sea verdaderamente efectiva, la colaboración se debe institucionalizar.

---

27 Véase el portal del Poder Judicial de Costa Rica: http://www.poder-judicial.go.cr/participacionciudadana/images/guia/

28 Rottman, D., et al, 1998.

b. Utilizar las tecnologías de la información y comunicación

Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) constituyen una herramienta idónea para abrir y comunicar decisiones, tareas y procesos, así como para involucrar a la ciudadanía y fomentar la participación y colaboración. Ilustra el potencial de este medio que para 2015, el INEGI registró que un poco más de la mitad de la población utiliza internet, y gran parte de esas personas la utilizan para obtener información y para comunicarse.[29] El avance tecnológico ha provocado que un alto porcentaje de ciudadanos (cuatro de cada veinte) –sobre todo jóvenes– disminuya su exposición a la televisión, y ahora reciban información a través de medios electrónicos.[30]

No obstante lo anterior, menos de una cuarta parte de los usuarios (20.8 %) utiliza Internet para interactuar con el gobierno.[31] Esto posiblemente se debe a la falta de espacios virtuales creados por las instituciones públicas para ofrecer servicios, bienes o trámites a los usuarios y no necesariamente a la reticencia de la ciudadanía de acceder a las distintas instituciones públicas través de medios remotos o virtuales. Estas cifras dan cuenta del alcance que las tecnologías de la información y comunicación, incluyendo las redes sociales, tienen para permitir una comunicación y diálogo con un gran número de personas y, al mismo tiempo, de la oportunidad que los tribunales estamos desaprovechando.

Algunos centros de investigación, como el Centro Berkman para Internet y Sociedad *(Berkman Center for Internet and Society),* han enfatizado que los tribunales deben aprovechar estas nuevas tecnologías pues presentan estrategias viables para dar a conocer el trabajo complejo que realizan.[32]

Tomando en cuenta el nuevo paradigma de comunicación y de intercambio de información, ¿qué acciones podemos implementar para aplicar el modelo de Justicia Abierta?.

Las TIC son el canal idóneo para generar interacción sin intermediarios con la ciudadanía al comunicar y socializar las sentencias, las discusiones de las

29 Resultados de la ENDUITH, publicados por INEGI, consultado el 21 de marzo de 2017 en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63383/Resultados_ENDUTIH-Prensa_INEGI_rev_11032015.pdf

30 Mexicanos y la Constitución.

31 De acuerdo con INEGI, 55.7 millones de personas son usuarios de una computadora y 62.4 millones utilizan Internet en México. Resultados de la ENDUITH, publicados por INEGI, consultado el 21 de marzo de 2017 en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63383/Resultados_ENDUTIH-Prensa_INEGI_rev_11032015.pdf

32 Sandra, Elena y van Schwalkwy, François, "Chapter 11. Open Data for Open Justice in Seven Latin American Countries", en Achieving Open Justice through Citizen Participation and Transparency, coord. Jiménez-Gómez, Carlos E., Gascó-Hernández, Mila, IGI Global, United States, 2017, p. 211.

sesiones públicas y los criterios judiciales, junto con otras expresiones del desempeño de los tribunales. Al mismo tiempo, las TIC pueden ser el medio para modernizar la gestión de controversias a fin de facilitar el acceso al servicio de justicia, ya sea al permitir la presentación de demandas y otros escritos por medios virtuales, celebrar audiencias por vía remota, entre otros. Asimismo, propicia las condiciones para que la ciudadanía, a partir de una información accesible, pueda monitorear y pedir cuentas a la judicatura.[33]

La información que usualmente es publicada por los tribunales se puede catalogar en tres tipos: a) información jurisdiccional que comprende esencialmente las resoluciones que un tribunal emite, b) información estadística sobre la operación de un tribunal, la cual incluye datos cuantitativos que miden el desempeño, por ejemplo, a través de indicadores sobre los expedientes iniciados y finalizados para monitorear la dilación en la decisión de asuntos, c) información presupuestal y administrativa que muestra la forma como se utilizan los recursos, incluyendo la contratación de recursos humanos, materiales, e infraestructura, entre otros.[34]

Por su parte, las TIC han permitido mejorar los procesos de gestión que facilitan el acceso a los usuarios del sistema de justicia. Estos incluyen:

• Estrados electrónicos: son un reflejo de lo que se publica en los estrados tradicionales, incluyendo turnos, radicaciones, admisiones, requerimientos, vistas, acuerdos y resoluciones. Esto permite seguir puntualmente el estado de los litigios sin necesidad de acudir personalmente, sobre todo si la ubicación del tribunal está alejada del domicilio de las partes.

• Portales web: Los tribunales pueden utilizar los sitios web para facilitar la consulta de jurisprudencia, normatividad específica, y calendarios electorales, entre otros.

• Tramitación de asuntos por vía electrónica: el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, permite el acceso a sus áreas administrativas, a los juzgados de distrito y tribunales de circuito en toda la República Mexicana a través de sus servicios en línea. Además, es posible presentar demandas y enviar escritos. Los usuarios pueden ser notificados en línea si así lo solicitan y pueden, además, consultar los acuerdos de un expediente en línea, ya que tramitan certificados o firmas electrónicas.

33 Idem, p. 212.
34 Idem, p. 214.

A su vez, a través de estas tecnologías se puede recolectar opiniones sobre los temas discutidos, así como aplicar encuestas de opinión que arrojen información sobre la utilidad de la misma y sobre la facilidad del acceso.

Por tanto, las TIC representan una oportunidad para fomentar la participación e involucramiento ciudadano con los tribunales, para facilitar y mejorar el acceso a los mismos, así como para modernizar la gestión judicial.

V. PRINCIPALES RETOS

Para implementar la Justicia Abierta, el primer reto que los tribunales debemos sortear es al interior. Tener voluntad política y un liderazgo fuerte al interior de los tribunales es crucial para implementar los principios de Justicia Abierta.[35] El personal del mismo tribunal puede resistirse a los cambios que se emprendan pues pueden surgir dudas sobre cómo una mayor apertura de las actividades y tareas del tribunal, incluyendo el trabajo que realizan sus integrantes, pueda afectarle.[36] Por este motivo es importante mantener informados a quienes sean parte del cambio sobre la ruta crítica del programa pues ello ayudará a aliviar la ansiedad e incertidumbre y, en consecuencia, asegurar un mejor resultado.

En este contexto, el mayor obstáculo es el cambio de la mentalidad de las personas al interior de los tribunales. Es difícil enfrentarse a un contexto de descrédito y desconfianza, y a las malas prácticas (discrecionales o arbitrarias) que se han dado a lo largo del tiempo. Las instituciones no se diseñaron para ser monitoreadas y eso es algo que el gobierno y los tribunales estamos obligados a modificar si queremos revertir el déficit de confianza y de legitimidad.

El segundo reto es cambiar la percepción de alejamiento y desconfianza que tiene la sociedad hacia las autoridades judiciales. Una premisa importante para que la ciudadanía participe es un mínimo de confianza. Esto es, en sí mismo, un obstáculo pues predomina la falta de confianza en los actores políticos y sociales (la razón mencionada con mayor frecuencia es la corrupción). Incluso, el 77 % de las personas encuestadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas respondieron que el gasto público se malversa en corrupción y beneficios personales. Esa misma proporción (70 %) respondió que el gobierno no responde a las necesidades de las personas.

35 Elena, Sandra y van Schalwyk, op cit., p. 212.
36 Rottman, et al, 1998.

En suma, prevalece una gran desconfianza en el gobierno, las instituciones y los actores políticos y sociales. La falta de credibilidad se observa como un amplio fenómeno, independientemente de la formación educativa de los mexicanos.[37]

A pesar de esta desconfianza y falta de credibilidad, la ciudadanía sí tiene interés en la política, aunque ha disminuido.[38] Además, las personas al considerar las vías institucionales y extra-institucionales para canalizar sus reclamos, seleccio seleccionan como primer alternativa la expresión a través del voto, seguida por la elaboración de reclamos en los medios de comunicación y, casi con el mismo porcentaje, la queja ante las autoridades. Esto indica que, aún ante el déficit de confianza y legitimidad social, se sigue recurriendo a las autoridades para resolver conflictos y reclamos y que la ciudadanía está interesada en participar con las distintas instituciones.

Estos indicadores deben ser motores suficientes para desempeñar la función judicial con una lógica distinta, una de Justicia Abierta, que responda a las necesidades ciudadanas a través de estrategias y mecanismos de apertura, acercamiento y colaboración.

VI. REFERENCIAS

Arellano Gault, David. *Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas* de transparencia en las organizaciones públicas.Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 14, núm. 45, septiembre-diciembre, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México, 2007, pp. 31-46.

Asociación por los Derechos Civiles, Acceso *a la información y transparencia en el Poder Judicial. Guía de Buenas Prácticas en América Latina.* ADC, Buenos Aires, Argentina, 2010.

37 Moreno, Alejandro, La crisis de credibilidad se extiende a la sociedad civil, Este País, 1º de junio de 2017. http://www.estepais.com/articulo.php?id=1040&t=la-crisis-de-credibilidad-se-extiende-a-la-sociedad-civil

38 En 2011, 50.6 % de las personas dijeron estar "mucho" o "algo" interesadas en la política, mientras que en 2016 el porcentaje disminuyó a 34.5%. Del estudio se desprende que los más interesados son los jóvenes de 25 a 34 años de edad y los adultos de 45 a 54 años.

Brown, G. S. *Court Monitoring: a say for citizens in their Justice system,* Judicature, 1997. p. 219-221.

Danet, Brenda, "Language in the Legal Process", en *Contemporary Issues in Law and Social Science,* Vol. 14, No. 3, (Spring, 1980), pp. 445-564.

Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUITH), publicados por INEGI, consultado el 21 de marzo de 2017 en:http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63383/Resultados_ENDUTIH-Prensa_INEGI_rev_11032015.pdf

Esaiasson, P., Persson, M., Gilljam, M. and Lindholm, T. "Reconsidering the Role of Procedures for Decision Acceptance", *British Journal of Political Science*, 2016, pp. 1–24.

Fix-Fierro, Héctor; Flores, Julia Isabel y Valadés, Diego, Los mexicanos y su Constitución. *Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional,* UNAM-IIJ, México, 2017.

García, P. *Community involvement: the key to successful justice reform.* Chicago: American Bar Association, Office of Justice Initiatives. 1998.

Jiménez-Gómez, Carlos E. *Justicia Abierta: transparencia y proximidad de la justicia en el actual contexto de Open Government.* Barcelona: Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia. Generalidad de Cataluña, 2014.

Leben, Steven, C*onsidering Procedural-Fairness Concepts in the Courts of Utah,* Conferencia presentada frente a los tribunales de Utah, Septiembre 14, 2011. http://www.proceduralfairness.org/~/media/Microsites/Files/procedural-fairness/Utah%20 Courts%20and%20Procedural%20 Fairness%2009-2011.ashx.

Magaloni, Ana Laura y Elizondo, Carlos, "El "Alegato de Oreja": Inequidad y Mediocridad", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* 2015, núm. 144, p. 1005-1034. Consultable en: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/viewFile/4958/6309

Moreno, Alejandro, "La crisis de credibilidad se extiende a la sociedad civil", Este País, 1º de junio de 2017. http://www.estepais.com/articulo. php?id=1040&t=la-crisis-de-credibilidad-se-extiende-a-la-sociedad-civil

Noveck, Beth Simone. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Cambridge, MA: Harvard UP, 2015.

Ozlak, Oscar, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública,* BID, OEA, Red GEALC, 2013, p. 4

Rottman, D. B., Efkeman, H. S., & Casey, P. *A guide to court and community collaboration. National Center for State Courts.* 1998.

Sosa, José "Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio" en *T ransparencia y Rendición de Cuentas.* Ciudad de México: Siglo XXI. 2011.

Thomas, C. & Genn, D. H., *Understanding Tribunal Decision-Making*, London, 2013, Nuffield Foundation.

Tyler, Tom R. "Procedural Justice and the Courts", *Court Review: The Journal of the American Judges Association,* Vol. 44, Núm.1/2, 2007-2008.

Sandra, Elena y van Schwalkwy, François, "Chapter 11. Open Data for Open Justice in Seven Latin American Countries", en Achieving Open J*ustice through Citizen Participation and Transparency, c*oord. Jiménez-Gómez, Carlos E., Gascó-Hernández, Mila, IGI Global, United States, 2017, p. 211.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Protocolo para juzgar con perspectiva de género: haciendo realidad el derecho a la igualdad,* México, SCJN, 2013.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas,* México, SCJN, 2014. Consultable en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/nueva_version_ProtocoloIndigenasDig.pdf

Ley Nacional De Mecanismos Alternativos De Solución De Controversias En Materia Penal, MASC, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNMASCMP_291214.pdf)

Tesis XLVIII/2016, cuyo rubro es: **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.**

Jurisprudencia 17/2014 cuyo rubro es: **AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.**

DEMOCRACIA PARITARIA Y JURISDICCIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

José Luis VARGAS VALDEZ[1]

"La ausencia de las mujeres en los centros de representación política y de toma de decisiones implica un déficit democrático incompatible con una verdadera democracia."

Declaración de Atenas
3 de noviembre de 1992[2]

I. INTRODUCCIÓN

La democracia se fundamenta en la posibilidad de que todas las voces sean escuchadas, en el delicado equilibrio entre darle forma y cauce a los intereses de las mayorías y, a la vez, abrir espacios para la expresión y presencia efectiva de las minorías. Este equilibrio es posible gracias a diferentes mecanismos de representación democrática, como la elección directa y mayoritaria de representantes, o la elección mediante listas de representación proporcional. El primero encauza los intereses de los más, el segundo abre espacios de participación a los menos y equilibra la balanza de la representación democrática. De esta forma se configura la república representativa y democrática del pueblo mexicano[3].

Sin embargo, este equilibrio representativo no es suficiente para garantizar ni la inclusión de todas las minorías, ni la participación efectiva de enormes segmentos de la sociedad en los órganos de representación y toma de decisiones políticas. En México actualmente existen 62´629,165 de mujeres, que representan poco más del 51% de la población total del país (122´273,473) (INEGI, 2016).

1 Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
2 Citada por Aldeguer, 2016, pp. 21-22.
3 Arts. 39, 40, 51, 52 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

No obstante ser mayoría, este segmento de la sociedad solamente ocupa el 38.28% de los escaños en la Cámara de Senadores, el 42.6% de las curules en la Cámara de Diputados, y apenas el 11.11% de las secretarías de Estado federales (INMUJERES, 2017). Estas cifras muestran claramente que el poder público en México no está instituido plenamente en los términos que exigen los artículos 4, 39 y 40 de nuestra Constitución, esto es, en beneficio y representación igualitaria de todo el pueblo mexicano. Mientras exista este desequilibrio en la distribución del poder estatal, la democracia no estará completa.

En este ensayo exploraré los que, a mi juicio, son el estado actual y los retos de la jurisdicción electoral mexicana para alcanzar una democracia paritaria. Esto es, una democracia en la que tanto hombres como mujeres estén adecuadamente representados y, además, puedan impulsar eficazmente y como pares sus agendas, intereses y visiones de un México mejor. En la primera parte abordaré, más allá de agendas obvias, qué es y por qué es deseable una democracia paritaria. Enseguida detallaré la relación que existe entre la igualdad y la democracia paritaria, y haré un breve repaso del marco internacional y nacional en el que se ha impulsado la paridad de género. Después exploraré cuál es el papel que, a mi juicio, debe jugar el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la construcción de una democracia paritaria. Enseguida describiré el estado actual de la jurisdicción electoral mexicana en lo que respecta a la equidad y paridad de género en el acceso a cargos públicos. Por último, a manera de conclusión, explicaré algunos retos que enfrenta la democracia en nuestro país para alcanzar el estatus de paritaria, tanto desde la perspectiva jurisdiccional como cultural. [4]

II. DEMOCRACIA PARITARIA

Desde una perspectiva doctrinal, la democracia paritaria es más que solamente un "piso parejo" para que tanto hombres como mujeres accedan a cargos de elección popular y de decisión política. Se trata tanto de un concepto como de una agenda teórica y programática "para legitimar y fundamentar los instrumentos de representación democrática … dirigidos a fomentar, promover y en última instancia a garantizar, el acceso y el mejoramiento de la presencia y la participación real y efectiva de las mujeres en las instituciones públicas, tanto representativas

4 Es importante mencionar que gran parte del enfoque teórico de este ensayo se basa en las ideas y aportaciones que Bernabé Aldeguer Cerdá expone en su libro "Democracia paritaria y cuotas electorales". Por tal razón, el lector encontrará un considerable número de citas y referencias al autor.

o parlamentarias, como ejecutivas o de gobierno" (Aldeguer 2016, p. 19). El concepto de "democracia paritaria" es un constructo doctrinal útil para diseñar, implementar y medir los efectos de una agenda destinada a fortalecer un sistema democrático en el que exista correspondencia numérica entre representados y representantes en función de género, y en el que éstos tengan posibilidades reales de impulsar su agenda y moldear el sistema político.

Mejorar y fortalecer la eficacia de la representación femenina en las instituciones públicas requiere más que sólo números o cuotas. Es necesario construir una "masa crítica" que permita incrementar exponencialmente la influencia de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. *En el Informe de Desarrollo Humano* de 1995, la Organización de las Naciones Unidas consideró que "si bien no se han establecido relaciones concretas, se considera que lograr un 30% de miembros femeninos en las instituciones políticas sería la "masa crítica" que posibilitaría que las mujeres ejercieran una influencia apreciable en materia de política" 1995, p. 50). Pero éste es sólo el piso o mínimo necesario. Una democracia paritaria requiere, como su nombre lo indica, una mayor representación femenina en la integración de órganos de toma de decisiones.

La democracia paritaria es aquella en la que el número y porcentaje de decisores políticos de un género (femenino, en este caso) equivalen, por lo menos, al porcentaje de la población total que ese género representa, y en la que tales decisores han logrado "cambios significativos de la agenda y del estilo de gobierno". En este sentido, la democracia paritaria implica la existencia de dos tipos de representación: la representación descriptiva, que es la correspondencia numérica entre representados y representantes en función de su género; y la representación sustantiva, que es la eficacia que esos representantes tienen para generar cambios significativos en (1) los valores y actitudes de su cultura; (2) la integración de instituciones gubernamentales y políticas; (3) las formas y prioridades de la deliberación pública; y (4) la introducción de nuevos temas en políticas públicas (Aldeguer 2016, p. 131-138).

Dado que la democracia paritaria requiere que se cumplan los dos requisitos, se puede inferir que ambos son interdependientes. Es decir, una vez alcanzado el mínimo de representación descriptiva o numérica, tendríamos que evaluar si la presencia de mujeres en los órganos de decisión se ha traducido en cambios significativos en la cultura, políticas y prioridades de la sociedad y el Estado. En caso de que no se cumpla este segundo requisito, sería necesario incrementar el número de representantes mujeres, o bien, modificar el sistema de incentivos para la toma de decisiones institucionales. Esa es justamente la función de las cuotas de género en la postulación de cargos de elección popular y en la integración de órganos del Estado.

Impulsar la construcción de una democracia paritaria es importante no sólo porque las mujeres integran un enorme segmento de nuestras sociedades: representan el 49.549% de la población mundial (Banco Mundial 2017). Más aún, por diversas causas históricas y culturales, las categorías de diferenciación social a partir del sexo "pueden desembocar en situaciones y escenarios concretos de clara discriminación y exclusión" (Pastor 2011)[5]. Las cifras que menciono al inicio de este ensayo son una clara muestra de esa discriminación y exclusión en la democracia mexicana. Un tercer factor es que, según sostienen algunos autores, las mujeres también tienen intereses diversos a los hombres, y por tanto enfocan su atención en atender cuestiones que son invisibles o no prioritarias para el género masculino (Aldeguer 2016, pp. 28-34). De esta manera, la inclusión efectiva de las mujeres en los procesos de toma de decisiones puede traducirse en aportaciones significativas para mejorar nuestras sociedades.

Por el contrario, excluir al género femenino de esos procesos ocasiona no sólo un claro déficit democrático porque sus intereses no son tomados en cuenta, sino también porque los riesgos de discriminación y exclusión en su contra se vuelven invisibles. Es por estas razones que, desde la perspectiva jurídica, la "distinción de las personas por razón de género no ha sido considerada como discriminatoria, sino como una necesaria distinción para evitar precisamente prácticas discriminatorias" (González 2008, p. 16).

III. IGUALDAD DE GÉNERO Y DEMOCRACIA PARITARIA

El concepto de "democracia paritaria" implica ideas como el de equidad o paridad de género en la participación política. Esas ideas se refieren a la forma en que se debe materializar un concepto mucho más profundo: el de "igualdad de género". Se trata de un presupuesto teórico fundamental que implica la igualdad esencial entre el hombre y la mujer en tanto seres humanos. De la igualdad de género derivan, pues, la equidad y la paridad de género[6] y, en última instancia, la democracia paritaria.

5 Citado por Aldeguer 2016, p. 21.

6 La equidad de género significa que tanto hombres como mujeres deben ser tratados en igualdad de condiciones, tener las mismas oportunidades para acceder y ejercer cargos públicos, y estar en igualdad de circunstancias para representar e impulsar su agenda e intereses. La equidad se puede manifestar concretamente en cuotas de género (70-30; 60-40), o bien, en paridad en estricto sentido, es decir, en una distribución numérica y de oportunidades 50-50. La postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad. En términos de la Jurisprudencia 6/2015 aprobada por el TEPJF, "el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular".

El interés por promover la igualdad de género y, por consecuencia, la democracia paritaria ha estado presente durante muchos años e incluso más allá de las discusiones puramente filosóficas y antropológicas. El derecho, como reflejo de la sociedad y herramienta de transformación, tiene expresiones concretas y abundantes sobre la importancia de garantizar la igualdad de género y sus consecuencias desde hace más de medio siglo. Los siguientes son sólo algunos ejemplos:

- El artículo 21 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948) establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, así como a acceder en **condiciones de igualdad** a las funciones públicas de su país.

- El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1966)[7] establece, en sus artículos 3 y 25, que los estados partes deben garantizar a **hombres y mujeres la igualdad** en el goce de todos los derechos civiles y políticos, entre los que se encuentran: participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

- El artículo 23 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969)[8] señala, entre otras cuestiones, que todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y las oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como tener acceso, en **condiciones generales de igualdad,** a las funciones públicas de su país.

- En los artículos 2 y 7 de la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (1979)[9], los Estados miembros condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en seguir, una política encaminada a eliminar la discriminación en su contra, así como a buscar la **igualdad** formal y material entre mujeres y hombres. Asimismo, se obligan a tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y

7 Suscrito por México el 18 de diciembre de 1980.
8 Suscrito por México el 18 de diciembre de 1980.
9 Suscrita por México el 17 de julio de 1980.

pública del país y, en particular, a garantizar a las mujeres, en **igualdad** de condiciones con los hombres, el derecho a votar, ser votadas, asociarse para participar en la vida pública del país y participar en la formulación de políticas gubernamentales y su ejecución.

• La *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (1994)[10], en su artículo 4 establece el derecho de la mujer a tener **igualdad** de acceso a las funciones públicas y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

En México, "las primeras señales" para ampliar los espacios de participación política de las mujeres comenzaron hace más de cien años en el ámbito local: "el derecho de elegir y ser elegido para ciudadanos de ambos sexos, en elecciones municipales se otorgó en 1916 en los Estados de Chiapas, Yucatán y Tabasco", pero no fue sino hasta 1953 que se reformó el artículo 34 constitucional para reconocerle a la mujer el derecho pleno a votar y ser votada. La larga historia de la lucha por la igualdad de género en México comenzó en la arena política "y después se propagó a la igualdad en todas las áreas, así como a la prohibición de la discriminación de razas y de género" (González 2008, pp. 19-22).

IV. DERECHOS HUMANOS, IGUALDAD Y CONSTITUCIÓN

Actualmente México cuenta con un complejo y extenso entramado normativo destinado a proteger la igualdad de géneros en el goce de los derechos humanos y, más específicamente, a garantizar la paridad de género en la arena política como un derecho humano por sí mismo. En nuestro país, el goce igualitario de derechos políticos es un imperativo constitucional y su ejercicio está garantizado por un conjunto de disposiciones y mecanismos que reconocen tanto la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, como la necesidad de implementar acciones afirmativas para que ellas tengan representación y participación efectiva en la toma de decisiones.

El artículo 1 constitucional establece que, en México, **todas** las personas gozan de los derechos humanos **reconocidos** en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte ("bloque de constitucionalidad"). También dispone que "todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y

10 Suscrita por México el 04 de junio de 1995.

garantizar" esos derechos, e interpretarlos favoreciendo en todo tiempo a las personas la **protección más amplia** (principio *pro personae*), de conformidad con los principios de **universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.**

Dentro de esos derechos humanos se encuentra el de igualdad de género y, más específicamente, el de participar en igualdad de condiciones en los asuntos políticos del país. Esto deriva tanto de las disposiciones convencionales y constitucionales antes mencionadas, como de los artículos 4, 34 y 35 de la Constitución, en donde se establece que **"el varón y la mujer son iguales ante la ley"** y que, como ciudadanos mexicanos, tienen el derecho a votar en las elecciones populares, ser votados para todos los cargos de elección popular, y asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

A lo largo de los últimos 30 años, la Constitución y legislación mexicana han adoptado diversos mecanismos para garantizar el derecho al trato igualitario entre hombres y mujeres, y las cuotas de género han sido los más utilizados. Las cuotas "son un mecanismo legal que implica reservar para los representantes de un grupo particular un determinado número de candidaturas, escaños, puestos, etcétera… [con el objetivo de] "elevar el porcentaje de mujeres en el Parlamento o alcanzar el equilibrio de género" (Krennerich 2009, 189)" (González, Gilas, Báez 2016, p. 101).

En 1993, el artículo 175, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) ya imponía a los partidos políticos la obligación de promover, en los términos que determinaran sus documentos internos, "una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular". En 1996, se reformó el COFIPE para establecer que los partidos no debían postular más que 70% de candidatos de un solo género (González, Gilas, Báez 2016, p. 109). Esta fue la primera cuota de género formalmente prevista en la legislación mexicana.

Seis años después, en 2002 se volvió a reformar el COFIPE con el fin de obligar a los partidos políticos a respetar la cuota de género 70-30 a nivel de las candidaturas propietarias. Así se evitó que las candidaturas suplentes se contabilizaran para cumplir con la cuota. Asimismo, la reforma estableció que las listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional estarían integradas por segmentos de tres candidatos, y los tres primeros segmentos de la lista debían incluir un candidato de género distinto. En caso de que los partidos políticos no cumplieran con estas condiciones, el entonces Instituto Federal Electoral podía negar el registro de candidaturas (González, Gilas, Báez 2016, pp. 109-110).

En 2008 se modificó de nuevo la cuota para que al menos el 40% de los candidatos titulares postulados por los partidos políticos fueran del mismo género. En el mismo sentido, las listas de candidatos de representación proporcional ahora debían integrarse por segmentos de cinco candidatos y en cada segmento no se debían incluir más de tres candidatos de un mismo género ordenados alternadamente (artículos 219-220 del COFIPE) (González, Gilas, Báez 2016, p. 113).

La reforma constitucional de 2014 reforzó aún más el derecho a la igualdad de género en materia electoral, al establecer en el artículo 41 de la Carta Magna que los partidos políticos tienen como fin hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, y de acuerdo con "las reglas para garantizar la **paridad entre los géneros,** en candidaturas a legisladores federales y locales". De esta manera se transitó del reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres, al reconocimiento de la necesidad de contar con un número mínimo de representantes de ambos géneros. Con esta reforma, la paridad de género quedó consagrada en la constitución.

Este conjunto de disposiciones constitucionales y convencionales conforman el "bloque de constitucionalidad" en materia de igualdad y paridad de género, y son de cumplimiento obligatorio para todas las autoridades del país. De esta forma, la Constitución mexicana y los tratados internacionales de los que México forma parte sientan las bases normativas para la construcción de una democracia, en estricto sentido, paritaria.

Por supuesto, el bloque de constitucionalidad que protege la igualdad entre hombres y mujeres tiene un reflejo a nivel legislativo. Esto es importante para definir competencias específicas y formas concretas para el ejercicio y promoción de este derecho. A continuación, describo brevemente las disposiciones legislativas que considero más relevantes en materia de paridad de género político-electoral:

- La *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación,* en sus artículos 2 y 9, señalan que es obligación del Estado Mexicano promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean **reales y efectivas,** así como **eliminar los obstáculos** que limiten en los hechos el pleno desarrollo de las personas y su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país.

- Por su parte, los artículos 35 y 36 de la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* disponen que la política nacional debe proponer mecanismos adecuados para la participación equitativa entre mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas. Para ese efecto, deben desarrollarse acciones tales como: favorecer el trabajo parlamentario con la perspectiva de género; garantizar que la educación

en todos sus niveles se realice en el marco de la igualdad entre mujeres y hombres; fomentar la participación equitativa de mujeres y hombres en altos cargos públicos, en cargos de elección popular y en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los tres poderes; y promover participación y representación equilibrada entre mujeres y hombres dentro de las estructuras de los partidos políticos.

• La *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* establece en su artículo 7 que "… es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos **la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres** para tener acceso a cargos de elección popular". Y en este mismo sentido, en su artículo 232 señala que "los partidos políticos promoverán y garantizarán la **paridad entre los géneros,** en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal".

• Por último, la *Ley General de Partidos Políticos* obliga a esas entidades de interés público a garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales. Los criterios para cumplir con dicha obligación deben ser objetivos y públicos, y en ningún caso podrán tener como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes más bajos de votación en el proceso electoral anterior.

Las disposiciones legales aquí descritas no solamente replican la normativa constitucional y convencional, sino que establecen mecanismos específicos para garantizar la postulación de candidaturas en condiciones de paridad efectiva. Los partidos políticos deben registrar al mismo número de hombres y mujeres, y además deben distribuir las candidaturas de tal forma que las posibilidades de ganar sean similares para todos ellos, con independencia de su género. Es la llamada "paridad horizontal" y tiene la finalidad de promover la representación sustantiva de las mujeres en la política y el gobierno. El reto ahora es lograr la paridad de género en los cargos partidistas para constituir así una "cantera de cuadros calificados" capaces de impulsar la agenda igualitaria desde las entidades responsables de "promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación nacional y… hacer posible el acceso de [las y los ciudadanos] al ejercicio del poder público"[11].

11 Art. 41, Base I, CPEUM.

Tratados internacionales, constitución y leyes mexicanas reconocen la igualdad de género como un derecho humano, elevan su exigencia al nivel de paridad en términos descriptivos y sustantivos, y obligan tanto a autoridades como a partidos políticos a promover, respetar y ampliar ese derecho humano a la participación paritaria de hombres y mujeres en el proceso de toma de decisiones de nuestro país. Estos son los fundamentos de la democracia paritaria en México.

V. DEMOCRACIA PARITARIA Y JURISDICCIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

No es producto de la casualidad que la Constitución mexicana actualmente reconozca como derecho humano a la igualdad y la paridad de género. Muchos factores han influido en que esto sea posible: desde la adopción de los tratados internacionales antes referidos, hasta el incremento en la eficacia de los movimientos sociales que pugnaban por una mayor presencia femenina en las filas de la política y el gobierno.

Ese incremento en la eficacia de las demandas sociales fue posible, entre otras cosas, por el destacado papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Incluso antes de que la Constitución reconociera la paridad de género y abriera las puertas a una democracia paritaria, el máximo tribunal electoral abrió espacios institucionales y legales que requerían activamente de la participación y presencia de las mujeres. El tribunal creó así una demanda de representación para una creciente oferta social de representantes históricamente marginadas. Esa ha sido y debe seguir siendo la función de un tribunal constitucional garante de la democracia: fomentar la creación de un contexto o realidad jurídica para la oferta de representantes de las mujeres mexicanas.

En términos doctrinales, la oferta de representación se define a partir de las "variables estructurales, culturales, ideológicas, motivacionales y sociodemográficas" que inciden en el interés de las mujeres en participar en los procesos de toma de decisiones. En otras palabras, la oferta de representantes es un efecto de la sociedad y su sistema de incentivos. La demanda, en cambio, se define en función de la "estructura y configuración institucional a partir de la cual las mujeres acceden a las organizaciones políticas… [y a] los cargos públicos" (Aldeguer 2016, pp. 141-142). Es decir, la demanda de representantes es un efecto de las normas e instituciones que rigen al Estado. Las personas ofrecen representantes, las instituciones los demandan.

El TEPJF ha incidido directamente en incrementar la demanda de representación femenina mediante la emisión de criterios que han generado

espacios institucionales que requieren una mayor participación política de las mujeres, tales como las cuotas de género y el establecimiento de reglas de distribución paritaria en la integración de listas de representación proporcional. Estas aportaciones han sido particularmente eficaces porque, por una parte, "las cuotas electorales de paridad constituyen las más paradigmáticas acciones de discriminación positiva impulsadas en orden a garantizar la igualdad y la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los espacios instituciones de representación política (Squires, 2007) [SIC]" , y por otra, "los sistemas de representación proporcional han demostrado ser los que facultan y permiten en mayor grado el acceso de las mujeres a las instituciones públicas" (Aldeguer 2016, p. 176).

Esta ha sido, en abstracto, la aportación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la construcción de una democracia paritaria en México. En los siguientes párrafos expondré los que, hasta el día de hoy y a mi juicio, han sido los casos y criterios más paradigmáticos y de mayor impacto en la configuración de este tipo de democracia:

- SUP-JDC-461/2009. *Alternancia en la conformación de listas de representación proporcional.* En esta ejecutoria, la Sala Superior estableció que "la regla de alternancia para ordenar las candidaturas de representación proporcional consiste en colocar en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre, o viceversa, hasta agotar las cinco candidaturas del segmento [de la lista de candidatos], de modo tal que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento respectivo". Esta regla incrementa la posibilidad de que los representantes electos por el principio de representación proporcional sean tanto mujeres como hombres y equilibra la representatividad de ambos géneros. Este precedente sentó las bases para la aprobación de la Jurisprudencia 29/2013 de rubro REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS.

- SUP-JDC-12624/2011. *Paridad vertical en la postulación de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional.* Éste es probablemente uno de los precedentes más icónicos en materia de igualdad de género. Se le conoce coloquialmente como la "sentencia antijuanitas"[12]

12 El término "anti-juanitas" hace referencia a un conocido caso de un candidato llamado Juan que ganó las elecciones para ocupar el cargo de Delegado en Iztapalapa, Ciudad de México (antes Distrito Federal), pero que una vez obtenido el triunfo, renunció a su cargo para cederle el lugar a su suplente, quien había perdido la contienda interna de otro partido para competir en la misma elección. Este fenómeno se presentaba con frecuencia en las listas de candidatos de representación proporcional, pues los partidos políticos postulaban como titulares a mujeres que después "se veían obligadas" a ceder su lugar a su suplente hombre.

e inspiró incluso una campaña institucional para promover el respeto a la igualdad de género. En esta sentencia, la Sala Superior señaló que los partidos deben garantizar que la equidad de género se refleje tanto en la integración de las listas de candidatos electos por el principio de representación proporcional, como en el ejercicio del cargo. Por razón, las listas de candidatos debían estar integradas, en un 40%[13], por titulares y suplentes del mismo género. Esta sentencia dio origen a la Jurisprudencia 8/2015 de rubro INTERÉS LEGÍTIMO.LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR; y a la Jurisprudencia 9/2015 de rubro INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN.

• SUP-REC-109/2013. *Paridad de género en la integración de Ayuntamientos.* En esta sentencia, la Sala Superior argumentó que las autoridades administrativas electorales tienen facultades para modificar la asignación de regidores de representación proporcional para cumplir con el principio de paridad de género, siempre que la medida sea adecuada, necesaria e idónea, conforme al test de proporcionalidad. El precedente dio origen a la Tesis XLI/2013 de rubro PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA).

• Jurisprudencia 7/2015. *Paridad vertical y horizontal en la postulación de candidatos a cargos de elección popular.* Este criterio jurisprudencial de rubro PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL, establece que "los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales" tanto de manera vertical como horizontal. Para asegurar la primera deben postular candidatos de un mismo ayuntamiento en igual proporción de géneros. Para cumplir con la segunda, deben garantizar la paridad de género en el registro de esas candidaturas tomando en cuenta todos los ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado.

• Jurisprudencia 6/2015. *Paridad en la integración de autoridades de todos los niveles de gobierno.* En esta jurisprudencia de rubro PARIDAD DE

13 Ese era el requisito legal vigente hasta antes de 2014.

GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que, con el fin de "garantizar un modelo plural e incluyente [para ambos géneros] de participación política en los distintos ámbitos de gobierno", la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales deben cumplir con el principio de paridad de género.

• SUP-JDC-369/2017. *Paridad en integración de órganos intrapartidistas.* La sentencia en comento contiene uno de los criterios interpretativos más novedosos y extensivos de la nueva integración de la Sala Superior. En ella se sostiene que los partidos políticos tienen el deber de integrar de forma paritaria sus órganos de dirección interna porque la legislación les impone la obligación de buscar la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos y asegurar la representación equilibrada entre mujeres y hombres dentro de sus estructuras internas. Dado que esas normas no definen expresamente cómo debe asegurarse una representación equilibrada, entonces se debe acudir al único estándar constitucional vigente en el ordenamiento mexicano, esto es, la paridad.

• SUP-REC-294/2015. *Suspensión de campañas para garantizar equidad.* En este caso, la Sala Superior le ordenó al organismo público electoral local que suspendiera la etapa de campañas, para que los partidos políticos modificaran sus listas de candidatos a integrantes de los ayuntamientos y de la legislatura local, con la finalidad de cumplir con los principios de paridad horizontal y vertical de género.

• SUP-REC-16/2014. *Nulidad de elección por violación a principios (paridad de género).* Este precedente es un ejemplo icónico de nulidad de una elección por violación a principios constitucionales. En él, la Sala Superior anuló la elección de concejales del ayuntamiento de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, por no haber permitido la libre participación de las mujeres como candidatas en la contienda electoral, lo que se traducía en una violación evidente a los principios constitucionales de universalidad del voto y equidad de género. Por tal razón, la Sala Superior ordenó al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana local que realizara las gestiones necesarias para la celebración de comicios extraordinarios en los que se permitiera la participación de las mujeres en condiciones de igualdad.

Como se puede apreciar, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido un significativo número de criterios relevantes para garantizar la paridad de género en materia electoral. Sin embargo, el derecho

humano a la paridad de género no es absoluto, y una democracia paritaria debe proteger también otros derechos indispensables para su funcionamiento. El principio de interdependencia que rige la interpretación constitucional de esos derechos así lo establece. En este sentido, la Sala Superior también ha tomado resoluciones que tienden a equilibrar el derecho a la paridad de género y otros derechos fundamentales para el pleno desarrollo de la democracia, como se observa en los siguientes ejemplos:

- SUP-REC-91/2015, SUP-REC-85/2015, SUP-REC-97/2015 y SUP-REC-224/2015. *Preponderancia del principio democrático.* En estas sentencias, el Tribunal Electoral consideró inviable aplicar el principio de paridad de género en diversas candidaturas para ocupar cargos en los ayuntamientos porque ya habían transcurrido los procedimientos internos de selección de candidatos, estaba por concluir el periodo de registro de las planillas, y ya estaban desarrollándose las campañas correspondientes.

- Jurisprudencia 36/2015. *Ponderación de principios constitucionales de la democracia.* Con este criterio jurisprudencial de rubro REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA, la Sala Superior estableció que la autoridad electoral puede modificar el orden de prelación de las listas de candidatos registradas cuando advierta que algún género se encuentra subrrepresentado. Sin embargo, advierte que tal modificación tiene como límite no afectar de "manera desproporcionada otros principios rectores de la materia electoral". Para cumplir con este requisito, debe "atender a criterios objetivos con los cuales se armonicen los principios de paridad, alternancia de género, igualdad sustantiva y no discriminación, así como el de autorganización de los partidos y el principio democrático en sentido estricto [SIC]".

Son muchas las aportaciones que al día de hoy ha hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para impulsar la participación efectiva de la mujer en los asuntos políticos del país y para crear espacios normativos que requieren obligadamente su participación, incluso cuando la constitución todavía no reconocía la paridad de género como tal. Las cuotas de género, la obligación de paridad horizontal y vertical en órganos de gobierno, legislativos y de partido, la legitimación extendida para promover acciones encaminadas a proteger el derecho a la igualdad de género, e incluso la anulación de elecciones por violación a ese derecho, son ejemplos claros de una agenda institucional enfocada en construir una democracia paritaria[14].

14 Aquí he mencionado sólo algunos ejemplos y aportaciones, pero no todos. En las referencias al final de este ensayo refiero una lista más extensa de sentencias y criterios jurisprudenciales en donde se abordan temas relacionados con la igualdad y la paridad de género.

VI. LOS RETOS DE LA DEMOCRACIA PARITARIA

A manera de conclusión, me gustaría abordar brevemente dos temas que, me parece, son retos que la jurisdicción electoral y la democracia paritaria en México tendrán que enfrentar en los próximos años.

El primero de ellos es el carácter temporal del sistema de cuotas. Si bien es cierto que las cuotas o "acciones afirmativas" son herramientas de eficacia probada para propiciar una representación efectiva de minorías o grupos marginados, también lo es que se trata de mecanismos temporales que se deben preservar sólo en tanto alcanzan su objetivo. Incluso, "la Recomendación General 25 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer del año 2004 se refería a los sistemas de cuotas como "medidas especiales temporales" … [y] la Recomendación 1595/2003, por la que se desarrolla el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral [de la Comisión de Venecia]… reconoce que: "en ausencia de base constitucional…, esas disposiciones podrían ser consideradas contrarias al principio de igualdad y de libertad de asociación"" [precisiones añadidas] (Aldeguer 2016, pp. 181-182). El reto, por supuesto, consiste en definir un criterio objetivo para evaluar el cumplimiento de las finalidades que persiguen esas cuotas, es decir, **"la consecución de** las circunstancias sociales y las oportunidades a partir de las cuales se materializará **la igualdad material** entre distintos grupos sociales" [énfasis añadido] (Aldeguer 2016, p. 183).

El segundo reto tiene un carácter menos jurídico y más complejo. Me refiero a la resistencia al cambio cultural que enfrentan iniciativas como esta. Como lo señalan Freidenberg y Estrada, "México se encuentra en la vanguardia de América Latina, junto a Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Honduras y Bolivia" en lo que respecta a "la exigencia de paridad en las candidaturas en sus legislaciones… Sin embargo, la norma constitucional no soluciona la falta de compromiso de los actores políticos con la paridad [ni] menciona cómo resolver (o mitigar) las barreras que dificultan la postulación de las mujeres como candidatas" (Freidenberg y Estrada 2014). Cambiar culturas implica cambiar un complejo sistema de expectativas recíprocas y patrones agregados de comportamiento individual que llevan años, décadas o incluso siglos replicándose. Modificar estas inercias requiere no sólo de paciencia y tiempo, sino también de un compromiso férreo con el valor de una democracia incluyente, igualitaria y basada en la construcción de instituciones jurídicas sólidas capaces de trascender generaciones. Esta es, a fin de cuentas, la labor de los tribunales constitucionales y de las instituciones encargadas de preservar y fortalecer el Estado y la democracia.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y ESTADÍSTICAS

Aldeguer Cerdá, Bernabé (2016), "Democracia paritaria y cuotas electorales. El acceso de las mujeres a las instituciones públicas", Tirant lo Blanch, Valencia.

Banco Mundial (2017), http://datos.bancomundial.org/indicator/SP.POP.TOTL.FE.ZS, consultado el 27/Mayo/2017

Freidenberg, Flavia y Estrada, Erika (2014), "Paridad + democracia interna = + democracia", revista Voz y Voto, No. 260, octubre 2014, México, pp. 35-39.

González Oropeza, Manuel (2008), "Reflexiones jurídicas", Secretaría de Gobernación, México.

Gonzalez Oropeza, Manuel; Gilas, Karolina M; Báez Silva, Carlos (2016), "Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

INEGI (2016), "Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2016", Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825087340, consultado el 28 de junio de 2017.

INMUJERES (2017), "Sistema de Indicadores de Género", Instituto Nacional de las Mujeres, México, http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/panorama_general.php?IDTema=8&pag=1, consultado el 28 de junio de 2017.

Pastor, R. (2011), "Género, élites políticas y representación parlamentaria en España", Tirant Lo Blanch, Valencia.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1995), "Informe sobre Desarrollo Humano 1995", Organización de las Naciones Unidas, Nueva York.

TRATADOS INTERNACIONALES

- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General de Partidos Políticos.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

SENTENCIAS Y JURISPRUDENCIA

SUP-JDC-2580/2007
SUP-JDC-461/2009
SUP-JDC-12624/2011
SUP-REC-109/2013
SUP-REC-16/2014
SUP-REC-936/2014
SUP-REC-81/2015
SUP-REC-85/2015
SUP-REC-91/2015
SUP-REC-97/2015
SUP-REC-128/2015
SUP-REC-224/2015
SUP-REC-294/2015
SUP-REC-575/2015
SUP-REC-651/2015
SUP-REC-756/2015
SUP-JDC-1236/2015
SUP-JRC-14/2016
SUP-JDC-369/2017

Tesis XXIV/2011
Tesis XLI/2013

Jurisprudencia 29/2013
Jurisprudencia 6/2015
Jurisprudencia 7/2015
Jurisprudencia 8/2015
Jurisprudencia 9/2015

DERECHO FUNDAMENTAL AL SUFRAGIO PASIVO
Breve estudio comparado España-México

Dr. Rubén Herrera Rodríguez*

"En una democracia las decisiones políticas se toman en función de votos o decisiones o deseos de los ciudadanos individualmente considerados"
Ronald Dworkin[1]

Sumario: Introducción I. Derecho fundamental a participar en asuntos públicos II. El sufragio pasivo III. Bases convencionales, constitucionales y legales IV. Conclusiones V. Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

En la actualidad Estadual, prevalece la teoría de *separación de poderes*, al considerarse al poder como único e indivisible, donde la soberanía pertenece originalmente al pueblo[2]; así, "la democracia consiste en un método de formación de las decisiones colectivas: precisamente, en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, y por lo tanto a la mayoría de sus miembros, el poder –directo o a través de representantes- de tomar decisiones".[3]

En ese tenor, al margen de las múltiples acepciones y clases asignadas a la democracia, ésta puede válidamente considerarse como un orden social en donde el colectivo puede tomar decisiones ya sea de forma directa o indirecta.

---

1 Dworkin, Ronald *"Derechos, Libertades y Jueces",* México, Tirant lo Blanch, 2015. p. 224

2 Rousseau, Jean, Jacques, *"El Contrato Social",* le atribuye a cada miembro del Estado una parte igual que denomina la "Autoridad soberana" en éste propuso una tesis sobre la soberanía basada en la voluntad general, en donde el soberano es el pueblo, y este emerge del pacto social, y como cuerpo decreta la voluntad general manifestada en la ley.

3 Rousseau, Jean, Jacques, "El Contrato Social", le atribuye a cada miembro del Estado una parte igual que denomina la "Autoridad soberana" en éste propuso una tesis sobre la soberanía basada en la voluntad general, en donde el soberano es el pueblo, y este emerge del pacto social, y como cuerpo decreta la voluntad general manifestada en la ley.

Ya que en un sistema democrático representativo contemporáneo, el derecho fundamental a participar en asuntos públicos constituye un elemento principal, porque es a través de esta participación política que losciudadanos intervienen en la designación de sus gobernantes o influyen en la formación de la política del Estado, incluso como señalan Torcal, Montero y Torell, también "hace que gobiernos y políticos sean más responsables al sentirse más controlados"[4].

De ahí que los derechos políticos de elegir o ser elegido representante a fin de ocupar un cargo público o de gobierno, estén estrechamente relacionados a un Estado democrático, dentro del cual el derecho al sufragio es una institución esencial, lo que origina la obligación positiva para su realización y protección por parte de los poderes públicos[5].

En ese sentido las dos vertientes del derecho al sufragio, la activa mediante la emisión del voto y la pasiva del derecho a acceder mediante la elección popular al ejercicio de los cargos públicos forman parte de los derechos políticos, los cuales a su vez, son una categoría de derechos humanos, que al constitucionalizarse, se consolidan como derechos fundamentales y por tanto, el Estado tiene la obligación de garantizar su ejercicio para que toda persona que formalmente sea titular de tales derechos, tenga la oportunidad real de ejercerlos.

El derecho fundamental al sufragio pasivo, se encuentra reconocido en los textos constitucionales y legales de España y México, complementados respectivamente, por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Y es sobre este derecho y países, en los que se centrará el presente trabajo de investigación.

El método de análisis será el siguiente: en un primer apartado se resumirá brevemente y de manera conceptual el derecho fundamental a participar en asuntos públicos, para después comentar del sufragio pasivo y en un tercer título las bases convencionales, constitucionales y legales, en donde se realizara un análisis comparado, así como sus titulares, alcances y posibles restricciones, para finalizar con las conclusiones del caso.

Valga aclarar que en el presente estudio no se incluirá el derecho de participación en asuntos políticos a través de procedimientos que no

---

4 Torcal, Mariano. et al., "La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada", Madrid, Revista de Estudios Políticos, 2006, p. 8.

5 Aragón, Manuel, "Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina", Nohlen, Dieter, Zovatto Daniel, Orozco Jesús y Thompson José (comps.), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Segunda Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 185.

involucren cuestiones electorales, como puede ser el caso de acceso a cargos por mera designación de órganos facultados para ello, sin requerir de comicios, toda vez que se enfocará al derecho a ser votado a través de elecciones constitucionales.

I. DERECHO FUNDAMENTAL A PARTICIPAR EN ASUNTOS PÚBLICOS

Como cualquier definición inacabada, no hay un concepto universalmente válido de los derechos fundamentales, al respecto Pérez Luño, los ha definido como "aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada"[6] a criterio de Solozábal Echeverría, tales derechos reconocen facultades referentes a ámbitos vitales del individuo en su propia libertad, relaciones sociales o participación política, imprescindibles para su desarrollo como persona y derivados de su propia dignidad como tal[7]; por tanto, como lo resalta María José Corchete, el elemento relevante que distingue a estos derechos y los dota de su especial naturaleza jurídica, reside en la positivación constitucional[8], lo que obliga al Estado a tutelarlos y facilitar su ejercicio.

Refiere Carlos Bernal Pulido, que las normas de derecho fundamental, además del concebido carácter de regla, pueden tener carácter de principio y que "cuando tienen ese carácter, tales normas deben entenderse como mandatos de optimización que ordenan que el objeto protegido por el derecho fundamental se realice en la mayor manera posible, de acuerdo con las medidas fácticas y jurídicas"[9], en esa misma idea Ferrajoli destaca que los derechos fundamentales establecidos por las constituciones estatales y por las cartas internacionales deben ser garantizados por parte de las autoridades administrativas y judiciales en el ámbito de sus atribuciones y concretamente satisfechos.[10]

Definiciones de las que se desprende que los derechos fundamentales, poseen una tutela reforzada, así como una fuerte resistencia frente a la actividad del legislador ordinario, que lo obliga a facilitar los derechos de participación política del individuo en la formación de la voluntad de la comunidad a la que pertenece.

---

6 Tajadura, Tejada, Javier, "Los Derechos Fundamentales y sus Garantías", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 25.
7 Corchete, Martín, María José, "Los Nuevos Derechos" en Monográfico UNED Teoría y Realidad Constitucional, núm. 20., 2007, p. 540.
8 Ídem.
9 Alexy, Robert, "Teoría de los Derechos Fundamentales", 2a. edición en español, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. XXX.
10 Ferrajoli, Luigi, "Derechos Fundamentales y Democracia" México, UNAM, 2014, p. 3.

Entre los cuestionamientos sobre los derechos fundamentales, Ferrajoli se pregunta: "¿Cuáles derechos deben ser garantizados como fundamentales?" a lo cual señala que pueden ser tres criterios axiológicos sugeridos por la experiencia histórica del constitucionalismo, tanto estatal como internacional: el primero de estos criterios es el nexo de derechos humanos y paz instituido en el preámbulo de la Declaración Universal de 1948. Deben estar garantizados como fundamentales todos los derechos vitales cuya garantía es condición necesaria para la paz: entre otros, los derechos civiles y políticos. El segundo criterio es el nexo entre derechos e igualdad. En primer lugar igualdad en los derechos de libertad, que garantizan el igual valor de todas las diferencias personales, que hace que todos los individuos sean diferentes a todos los demás, y de cada individuo una persona igual a todas las otras. Por último el tercer criterio, es el papel de los derechos fundamentales como *ley del más débil*[11].

En esa sintonía, en el caso del derecho fundamental a tomar parte en los asuntos públicos, esta necesariamente ligado para su ejercicio al principio de igualdad que entraña la prohibición de ser discriminado, ya que sin éste la participación resultaría incompleta y nugatorio el derecho. Dice Rodríguez Alcalá que tal principio "se funda en la creencia de que, en una determinada comunidad política, ninguno de sus miembros considera que alguno o algunos de ellos están mejor capacitados, que los demás para gobernar en nombre de la asociación o colectividad", y citando a Waldron refiere que los miembros del grupo coinciden en que todos están igualmente calificados para participar en un pie de igualdad en el proceso de gobierno de la asociación.[12]

A manera general, diremos que estos derechos políticos se ejercen de manera directa, como el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la iniciativa ciudadana y también en la incorporación del ciudadano en los poderes del Estado; los de forma indirecta, mediante la elección de representantes, así como la participación en asuntos públicos.

Para los efectos pretendidos en el presente estudio, nos concentraremos exclusivamente en el ejercicio indirecto; sin embargo respecto al directo, se precisa que se comparte de manera general las opiniones de Fernández Ruiz[13] quien afirma que el estado contemporáneo, "dada su magnitud y complejidad no puede organizarse basado exclusivamente en la democracia directa" y de

11 Ibídem, p. 7.
12 Rodríguez, Alcalá, Diego Moreno, *"Control judicial de la ley y derechos fundamentales",* Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, p. 83.
13 Olivos, Campos, José René, (coord.*) "Nuevo Derecho Electoral Mexicano",* México, Editorial Porrúa, 2015, p.25.

Manuel Aragón Reyes[14] quien sostiene que "sin democracia representativa, no existe estado Constitucional", descarta la democracia directa porque impide la limitación del poder, el pluralismo político y operativamente no funciona.

En tal sentido, es posible afirmar que en la democracia indirecta los representantes –que previamente ejercieron su derecho al sufragio pasivo- dan efectividad al derecho de participación política de los ciudadanos, dado que la nación tiene que hacerse representar para su debido funcionamiento; lo cual encuentra armonía con la opinión de Sartori[15] que dice que una "democracia indirecta, es en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernen"; ello como ya se dijo contrasta con la realidad de la democracia directa, ya que en la actualidad, la cantidad de ciudadanos que conforman los países modernos, haría prácticamente imposible las reuniones en asambleas públicas, como por ejemplo sucedía en la antigua Grecia.

II. EL SUFRAGIO PASIVO

La vertiente del derecho de sufragio pasivo es el derecho individual a ser elegible, a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos y en su caso a desempeñar el cargo.

Doctrinalmente nombrada por algunos autores *ius ad officium*[16], la cual se define como el proceso de presentarse en unas elecciones con el objeto de ser elegido miembro del órgano representativo. Dentro de este derecho es posible distinguir a su vez entre el derecho a ser elegible y el acceso efectivo al cargo una vez que esa elección se ha producido.

Si bien el derecho a ser votado como se verá más adelante, se encuentra sustentado convencional, constitucional y legalmente, sin embargo no solo la normativa juega un papel destacado en la concreción de este derecho fundamental, también las decisiones reflejadas en las sentencias emitidas en los tribunales y sus jurisprudencias, en las que se ha maximizado tal derecho; como sucede con la doctrina judicial española y mexicana, en donde existen ciertas similitudes, como se verá a continuación:

---

14 Escobar, Fornos, Iván, "El sistema representativo y la democracia semidirecta", México, consultable en la dirección electrónica: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/345/8.pdf.

15 Escobar, Fornos, Iván, "*El sistema representativo y la democracia semidirecta*", México, consultable en la dirección electrónica: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/345/8.pdf.

16 Reyes, Pérez, Alberdi Ma., "*El Derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*", Madrid Congreso de los Diputados, Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, 2013, p. 55.

El Pleno del Tribunal Constitucional Español en Sentencia 27/1990[17] determinó que el sufragio pasivo que consagra el art. 23.2 de la Constitución, en relación con el núm. 1 de dicho precepto "tiene como contenido esencial, según la STC 71/1989 (fundamento jurídico 4.º), asegurar que accedan al cargo públicos aquellos candidatos que los electores, en quienes reside la soberanía popular, hayan elegido como sus representantes, satisfaciendo por tanto, dichos derechos siempre que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y la proclamación de los candidatos".

Y por su parte, en México, para la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el derecho político a ser votado, (jurisprudencia 20/2010[18]) comprende una serie de submodalidades que van desde la posibilidad de contender como candidato a un cargo público de elección popular; ser proclamado electo conforme a la votación emitida; ocupar o acceder al cargo y ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo.

Por tanto, en ambos criterios, la finalidad está en asegurar que accedan al cargo público aquellos candidatos que los electores hayan elegido como sus representantes, es decir, que el resultado sea el reflejo de la voluntad de la mayoría.

Sin embargo, es necesario precisar que no es en automático el acceso a ocupar los en todo caso, habrán de cumplirse los requisitos preconfigurados legalmente para aspirar y ostentar el cargo como lo exige la constitución, tal configuración es una reserva de ley, que como tal, se concede al legislador, sin que éste modifique o exceda la esencia del derecho fundamental.

Esto es, los requisitos son exigencias para la postulación, ejercicio, permanencia y cese; en todo caso no son restricciones tacitas, sino condiciones para el ejercicio de un derecho preexistente, siempre basados en una reglamentación razonable, sin que en ningún momento como ya se dijo, se vulnere el contenido esencial del derecho a ser votado contenido constitucionalmente.

Así, la esencia de este derecho consiste en asegurar que accedan al cargo público aquellos aspirantes que los electores, en quienes reside la soberanía popular, hayan elegido como sus representantes, satisfaciéndose siempre y cuando se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo del electoral y la proclamación de los candidatos.[19]

---

17 Sentencia 71/1989, Tribunal Constitucional de España, Sala Segunda, abril de 1989 (BOE núm. 121, de 22 de mayo de 1989.

18 Jurisprudencia 20/2010, ***"DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO",*** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación, 2010, año 3, número7, p. 17-19.

19 Así lo resolvió la Segunda Sala del Tribunal Constitucional Español, en sentencia dictada dentro del expediente STC 71/1989, dada en Madrid a veinte de abril de mil novecientos ochenta y nueve.

En esa idea, en la doctrina judicial mexicana se ha catalogado al sufragio pasivo como un derecho humano de base constitucional y configuración legal, en el que el legislador ordinario puede regular las calidades, condiciones y requisitos exigibles para su ejercicio.[20]

Respecto a las limitaciones al derecho a ser elegido, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas señaló en lo conducente que:

El derecho de las personas a presentarse en elecciones no deberá limitarse en forma excesiva. Toda exigencia deberá ser razonable y no constituir un obstáculo para esa candidatura.[21]

De lo que tenemos que los límites o restricciones deben estar previstos en ley; perseguir uno o varios objetivos legítimos, imperativos, convincentes, no ser desproporcionados, deben procurar el orden y los principios democráticos. Como en el caso de la figura de inelegibilidad que priva del derecho del sufragio pasivo a determinadas personas en atención a los cargos que ocupan impidiendo que sean candidatos.

Respecto de las inelegibilidades, Luca Imarisio[22], considera que "se caracterizan por proteger el libre y democrático uso del derecho de sufragio activo del electorado, procurando evitarperturbaciones que pudieren emanar de la ausencia de imparcialidad de los órganos electorales a cargo del proceso electivo, o por la presión que desde el Estado pudieren desarrollar aquellos sujetos investidos de la condición de funcionarios de los órganos de poder, en procura de beneficios propios".

La pretensión es que quienes accedan a la representación sean aquellas personas que cumplan con las exigencias establecidas de acuerdo a los criterios y valoraciones de hecho y de derechos que se hayan tenido en cuenta al momento de su determinación legislativa.

Dice Javier Tajadura, "la Ley no es fuente de los derechos, -los derechos fundamentales preexisten al legislador-, ni los crea ni puede desarrollarlos o

---

20 Jurisprudencia 11/2012, ***"CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SU EXCLUSIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL NO VULNERA DERECHOS FUNDAMENTALES".*** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, Año 5, Número 10, p.13-15.

21 Corte Interamericana de Derechos Humanos, referido en el Caso Yatama Vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo 215.

22 Pérez, Corti, José M. "Sufragio Pasivo y condiciones de inelegibidad en el Derecho Electoral Argentino", Revista Especializada en Derecho Electoral, Iº Congreso Argentino de Derecho Electoral, Foro Federal de Organismos Electorales provinciales, Buenos Aires, Republica de Argentina 21 de Junio de 2012, p. 13.

regularlos con absoluta libertad, pero desempeña una función esencial en su configuración". A la ley le corresponde la tarea de definir con precisión los elementos objetivos y subjetivos del derecho, así como establecer aquellas limitaciones necesarias para hacerlos compatibles entre sí o para preservar otros bienes jurídicos.[23]

Entonces, las normas pueden ser restricciones a los derechos fundamentales solo si son constitucionales; esto es, tales derechos de rango constitucional, pueden ser restringidos sólo mediante, o sobre la base de, normas con rango constitucional. [24]

Es decir, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos, toda persona física se encuentra en aptitud de ejercer sus derechos políticos en los procesos electorales, el titular del derecho fundamental puede ejercitarlos o no, lo cual no supone que ha renunciado a su ejercicio, ya que además de universales, son imprescriptibles, inalienables e irrenunciables.

III. BASES CONVENCIONALES, CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Bases convencionales.

Los Tratados y Convenciones Internacionales.

"Un tratado es un acuerdo por escrito imputable a dos o más sujetos de Derecho Internacional, con efectos jurídicos en este mismo orden (internacional), cualquiera que sea la denominación que reciba en su cabecera y en el número de instrumentos o documentos que lo conformen"[25], también puede entenderse como los acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos[26] o como lo resume Salvador Mondragón el "tratado internacional, es un acuerdo de voluntades, por escrito,

23 Tajadura, Tejada, Javier, op. cit., nota 6, p. 98.
24 Alexy, Robert, óp. cit, nota 9, p. 244 y 248.
25 Remiro, Brotóns, Antonio *"Derechos internacional"*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, p. 181, citado en Mondragón, Reyes, Salvador, *"Ejecución de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derecho Humanos"*, México, Editorial Porrúa, 2007, p. 2.
26 Ibídem, p. 3.

entre dos o más sujetos de derecho internacional, con el propósito de regular una situación jurídica o de hecho entre ellos, de la que pueden derivar derechos y obligaciones"[27].

Respecto de los tratados en derechos humanos, Sergio García Ramírez opina que se trata de "instrumentos que no solo incorporan obligaciones de los Estados entre sí, sino ante la comunidad internacional en pleno y ante los individuos, y que abarca los intereses profundos de ésta y no exclusivamente relaciones directas entre Estados"[28], de lo que se tiene que regulan obligaciones de un Estado frente a sus habitantes.

España y México, han reconocido la validez y trascendencia de los instrumentos internacionales de derechos humanos, aunado a que éstos al garantizar el goce de derechos y libertades del ser humano, difícilmente se confrontarían con la intención que plasmaron los constituyentes.

Se destaca que en el caso de ambos países, las normas supranacionales a las que se encuentran vinculados, con relación al reconocimiento y tutela del sufragio de sus ciudadanos, son en parte distintas virtud su propia evolución histórica y edad democrática, así como sus distintos contextos político, social y cultural, pero son coincidentes en su mayoría, dado que a manera general "Los derechos fundamentales responden a un sistema de valores y principios de alcance universal que subyacen a la Declaración Universal y a los convenios ratificados sobre derechos humanos.[29]

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* adoptada por la Resolución de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, establece en su artículo 21 que:

a) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
b) Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
c) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresa 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.

---

27 Ídem.
28 Ibídem, p. 15.
29 Así lo resolvió la Segunda Sala del Tribunal Constitucional Español, en sentencia dictada dentro del expediente STC 021/1981, dada en Madrid a quince de junio de mil novecientos ochenta y uno

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 señala en su artículo 1:

Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. Y en su artículo 25:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2[30], 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.

Dicho pacto, fue ratificado por España y México, el 13 de abril de 1977 y el 23 de marzo de 1981, respectivamente; de lo que se tiene, que sobre el tema en estudio, está vigente en ambos países.

Igualmente, existen normas no imperativas que dan pauta a las dos naciones, como el *Código de buenas prácticas en materia electoral*[31], adoptado por la Comisión de Venecia (en la cual México participa desde 2001 como Estado observador y a partir de 2010 pertenece formalmente a este organismo europeo) el cual contiene de manera detallada las pautas del patrimonio electoral europeo, -se reitera no es un texto de carácter obligatorio, sino de recomendaciones para los Estados miembros-[32], en él se establece que el sufragio universal implica que todo ser humano tiene el derecho de votar y ser votado, para cuyo acceso se requiere cierto número de condiciones (Artículo 1.1).

Ahora, respecto de los Tratados Internacionales que reconocen derechos políticos en España, sobresalen:

---

30 Así lo resolvió la Segunda Sala del Tribunal Constitucional Español, en sentencia dictada dentro del expediente STC 021/1981, dada en Madrid a quince de junio de mil novecientos ochenta y uno.
31 Adoptado por el Consejo para las Elecciones Democráticas y la Comisión de Venecia, y aprobado por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el Congreso de Poderes locales y Regionales de Europa.
32 Garrone, Pierre, "Tópicos electorales: una Perspectiva Europea", en Tópicos electorales, Un Dialogo judicial entre América y Europa, Cuadernos y Debates número 215, México, 2011, p. 6.

El Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, establece en su artículo 3, de rubro "Derecho a elecciones libres":

Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo.

Se destaca el anterior precepto, dado que la Convención Europea de Derechos Humanos, no se refiere directamente a los derechos políticos. Pero tal protocolo (conocido como Protocolo Adicional N° 1) en su artículo 3, como se advierte impuso a los Estados contratantes el deber de organizar elecciones libres con escrutinio secreto. Lo que lleva implícito el derecho de los ciudadanos a participar en ellas.

Por otra parte, la Carta de Derechos Fundamentales proclamada en la Cumbre de Niza de diciembre de 2000, que constituye el primer catálogo organizado de los derechos fundamentales que ha sido adoptado formalmente por la unión europea[33] en la cual los derechos de ciudadanía están inscritos en el quinto capítulo: derecho de voto y elegibilidad en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en el estado de referencia (artículos 39 y 40).

Por su parte en México, la base convencional de los derechos políticos en el ámbito interamericano, están previstos y garantizados en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales implican entre otros aspectos, el derecho en la dirección de asuntos públicos, a votar, a ser elegido, así como al de acceder a las funciones públicas:

Artículo 23

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

a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y,

33 Freixes, Sanjuán, Teresa, "Derechos fundamentales en la Unión Europea. Evolución y prospectiva: La construcción de un espacio jurídico europeo de los derechos fundamentales", revista de Derechos Constitucional Europeo núm. 4, 2005, p. 12.

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

Por su parte, la *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre* aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana (1948) consagra los *derechos de sufragio y de participación en el gobierno* en su artículo 20:

Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Como se advierte, ambos sistemas regionales de protección de Derechos Humanos, tanto la Convención Americana como la Convención Europea que vinculan a México y España, respectivamente, están encaminados a proteger los derechos humanos, en este caso al derecho a ser votado en condiciones de igualdad.

Bases constitucionales y legales.

Una vez establecido el marco básico convencional del sistema español y mexicano y su tutela en materia de derechos políticos, es importante identificar las condiciones positivas de elegibilidad pasiva y abordar los requisitos negativos que la restringen.

Para tal finalidad, se plasmará un cuadro comparativo de las bases constitucionales y legales con relación a los requisitos pasivos y negativos del derecho a ser votado en tales naciones; entendiéndolos como condiciones de capacidad para acceder a tal derecho, con la diferencia de que los primeros han de ostentarse inevitablemente, y los segundos, por el contrario no han de poseerse.

Como lo apunta Nohlen que al igual que el derecho de sufragio activo, el sufragio pasivo está sujeto a una serie de requisitos negativos y positivos que deben actualizarse para encontrarse en aptitud de ser votado. Los positivos se refieren a las condiciones que se requieren para tener la "capacidad" de ser elegible; mientras que los requisitos negativos se refieren a las calidades que no deben ostentarse para serlo, que pueden ser eludidas mediante renuncia al cargo o impedimentos que las originan[34].

34 De La Mata, Pizaña, Felipe, *"Manual del Sistema de Protección de los Derechos Político-Electorales en México"*, Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, 2014, p. 136.

Previo a contrastar las normas anteriormente citadas, es necesario destacar que, tanto el artículo 23 de la Constitución Española como el 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconocen el derecho a ser votado.

CUADRO COMPARATIVO DE LOS REQUISITOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA ELEGIBILIDAD PASIVA Y ACTIVA EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA Y MEXICANA

PRESIDENTE			
MÉXICO **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**		**ESPAÑA**	
Aspectos Positivos	Aspectos Negativos	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
(PODER EJECUTIVO FEDERAL) Para ser electo como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se requiere cumplir los siguientes requisitos. **Artículo 82.** Para ser Presidente se requiere: **I.** Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años. **II.** Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección; **III.** Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.	**IV.** No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto. **V.** No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección. **VI.** No ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y **VII.** No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.	**(PRESIDENTE DEL GOBIERNO)** **CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA** **TÍTULO IV** **Nombramiento del Presidente del Gobierno** **Artículo 99.** **1.** Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.	

SENADORES			
MÉXICO **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**		**ESPAÑA**	
Aspectos Positivos	Aspectos Negativos	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
(CÁMARA DE SENADORES) **Artículo 58.** Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que **será la de 25 años cumplidos** el día de la elección.		**(SENADO)** **CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA** **Artículo 69.** **1.** El Senado es la Cámara de representación territorial. **2.** En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica. **3.** En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores Gran Canaria, Mallorca y Tenerife y uno a- cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. **4.** Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores. **5.** Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional. **6.** El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.	

		LEY ORGÁNICA 5/1985, DE 19 DE JUNIO, DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL. **TÍTULO PRELIMINAR** **Artículo 1** **1.** La presente Ley Orgánica es de aplicación: **a) A las elecciones d**e Diputados **y Senadores** a Cortes Generales sin perjuicio de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía para la designación de los Senadores previstos en el artículo 69.5 de la Constitución. **b)** A las elecciones de los miembros de las Corporaciones Locales. **c)** A las elecciones de los Diputados del Parlamento Europeo. **2.** Asimismo, en los términos que establece la Disposición Adicional Primera de la presente Ley, es de aplicación a las elecciones a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia.	

CÁMARA DE DIPUTADOS			
MÉXICO **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**		**ESPAÑA**	
Aspectos Positivos	Aspectos Negativos	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
(PODER LEGISLATIVO FEDERAL) **-EL PODER LEGISLATIVO ESTÁ COMPUESTO POR UNA CÁMARA DE DIPUTADOS Y UNA CÁMARA DE SENADORES.**		**CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA** **(DE LAS CORTES GENERALES)** **DE LAS CÁMARAS** **(EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS)**	**2. Son inelegibles:** **a)** Los condenados por sentencia firme, a pena privativa de libertad, en el período que dure la pena.

Para ser integrante de la Cámara de Diputados se necesita cumplir los requisitos establecidos en el siguiente artículo. **Artículo 55.** Para ser diputado se requiere: **I.** Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos. **II.** Tener veintiún años cumplidos el día de la elección; **III.** Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.	**IV.** No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella. **V.** No ser titular de alguno de los organismos a los que que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección. No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere	**Artículo 66.** **1.** Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. **Artículo 68.** 1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley. **LEY ORGÁNICA 5/1985, DE 19 DE JUNIO, DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL.** **CAPÍTULO II** **DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO** **Artículo 6.** 1. **Son elegibles** los españoles mayores de edad que, poseyendo la cualidad de elector, no se encuentren incursos en alguna de las siguientes causas de inelegibilidad: **a)** Los miembros de la Familia Real Española incluidos en el Registro Civil que regula el Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre, así como sus cónyuges.	**b)** Los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal. **3.** Durante su mandato no serán elegibles por las circunscripciones electorales comprendidas en todo o en parte en el ámbito territorial de su jurisdicción: **a)** Quien ejerza la función de mayor nivel de cada Ministerio en las distintas demarcaciones territoriales de ámbito inferior al estatal. **b)** Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de Entidades Autónomas de competencia territorial limitada, así como los Delegados del Gobierno en las mismas. **c)** Los Delegados territoriales de RTVE y los Directores de las Entidades de Radiotelevisión

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.	separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección. Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas juris dicciones dura nte el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos. **VI.** No ser Ministro de algún culto religioso, y **VII.** No estar compredido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.	**b)** Los Presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas y del Consejo a que hace referencia el artículo 131.2 de la Constitución. **c)** Los Magistrados del Tribunal Constitucional, los Vocales del Consejo General del Poder Judicial, los Consejeros Permanentes del Consejo de Estado y los Consejeros del Tribunal de Cuentas. **d)** El Defensor del Pueblo y sus Adjuntos. **e)** El Fiscal General del Estado. **f)** Los Subsecretarios, Secretarios generales, Directores generales de los Departamentos Ministeriales y los equiparados a ellos; en particular, los Directores de los Departamentos del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Directores de los Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado. **g)** Los Jefes de Misión acreditados, con carácter de residentes, ante un Estado extranjero u organismo internacional. **h)** Los Magistrados, Jueces y Fiscales que se hallen en situación de activo.	dependientes de las Comunidades Autónomas. **d)** Los Presidentes y Directores de los órganos periféricos de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social. **e)** Los Secretarios generales de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. **f)** Los Delegados provinciales de la oficina del Censo Electoral. **4.** Las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad. Las causas de incompatibilidad se regirán por lo dispuesto para cada tipo de proceso electoral. En todo caso serán incompatibles las personas electas en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme, así como los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme. La incompatibilidad surtirá efecto en el plazo de quince días naturales, desde que la Administración Electoral permanente comunique al interesado la causa de incompatibilidad, salvo que éste formule, voluntariamente, ante

		i) Los militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía, en activo. **j)** Los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales. **k)** Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y los Subdelegados del Gobierno y las autoridades similares con distinta competencia territorial. **l)** El Presidente de la Corporación de Radio Televisión Española y las sociedades que la integran. **m)** Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de las entidades estatales autónomas con competencia en todo el territorio nacional, así como los Delegados del Gobierno de las mismas. **n)** Los Presidentes y Directores generales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social con competencia en todo el territorio nacional. **ñ)** El Director de la Oficina del Censo Electoral. **o)** El Gobernador y Subgobernador del Banco de España y los Presidentes y Directores del Instituto de Crédito Oficial y de las demás entidades oficiales de crédito. **p)** El Presidente, los Consejeros y el Secretario general del Consejo General de Seguridad Nuclear.	dicha Administración una declaración expresa e indubitada de separación y rechazo respecto de las causas determinantes de la declaración de ilegalidad del partido político o del partido integrante de la federación o coalición en cuya candidatura hubiese resultado electo; o, en su caso, del partido al que se hubiera declarado vinculada agrupación de electores en cuya candidatura hubiere resultado electo. Si durante el ejercicio del mandato al que haya accedido tras haber explicitado dicha declaración, la persona electa se retractase, por cualquier medio, de la misma o mostrara contradicción, a través de hechos, omisiones o manifestaciones, respecto de su contenido, quedará definitivamente incursa en la causa de incompatibilidad regulada en este apartado. La incompatibilidad surtirá efecto a partir de la notificación realizada al efecto por la Administración Electoral permanente, por sí o a instancia del Gobierno a través de la Abogacía del Estado o del Ministerio Fiscal. En los supuestos previstos en los dos párrafos anteriores, el afectado y, en su caso, el Gobierno a través de la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal podrán interponer recurso ante la Sala especial del Tribunal Supremo regulada en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en los plazos previstos en el artículo 49 de la presente ley. El mismo régimen de incompatibilidad se aplicará a los integrantes de la candidatura de la formación política declarada ilegal que sean llamados a cubrir el escaño vacante, incluidos los suplentes.

PRESIDENTES MUNICIPALES-ALCALDÍAS			
MÉXICO **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**		**ESPAÑA**	
Aspectos Positivos	Aspectos Negativos	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: **I.** Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna		**LEY ORGÁNICA 5/1985, DE 19 DE JUNIO, DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL.** **Artículo 196.** En la misma sesión de constitución de la Corporación se procede a la elección de Alcalde, de acuerdo con el siguiente procedimiento: **a)** Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabecen sus correspondientes listas. **b)** Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los Concejales es proclamado electo. **c)** Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría es proclamado Alcalde el Concejal que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente Municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo. En los Municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes pueden ser candidatos a Alcalde todos los Concejales; si alguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los Concejales es proclamado electo; si ninguno obtuviese dicha mayoría será proclamado alcalde el	

de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.		Concejal que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de Concejales. **Artículo 198.** En los supuestos distintos a los previstos en los artículos 197 y 197 bis, la vacante en la Alcaldía se resuelve conforme a lo previsto en el artículo 196, considerándose a estos efectos que encabeza la lista en que figuraba el Alcalde el siguiente de la misma, a no ser que renuncie a la candidatura	

De las normas transcritas, tomadas para España de su Constitución y en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y para México de su Constitución General, de manera comparada se desprenden los siguientes requisitos positivos destacados, que otorgan la capacidad legal de ser elegible:

• Entre los ordenamientos español y mexicano, se advierten cuatro condiciones comunes para el ejercicio del derecho al sufragio, que son los de contar con la ciudadanía, ser mayor de edad, poseer la calidad de elector y no encontrase en ninguno de los supuestos contemplados como impedimentos.

• Respecto a la ciudadanía, que para algunos autores ha pasado a concebirse como "un claro instrumento de inclusión social o integración de las diferentes formas de vida y cultura presentes en la sociedad"[35]; en México para ser considerado ciudadano se requiere tener la calidad de mexicanos (por nacimiento o naturalización, artículo 30 de la Constitución Federal), haber cumplido la mayoría de edad y tener "un modo honesto de vivir", requisito que se refiere a

35 Reyes, Pérez, Alberdi Ma., op. cit., nota 16, p. 74.

"*la conducta constante, reiterada, asumida por un hombre o una mujer en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios considerados por la generalidad de los habitantes de ese núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa. Esto es, se requiere para colmar esta definición: un elemento objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene una persona; y un elemento subjetivo, consistente en que esos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que esa persona viva.*"[36], el citado requisito se considera es un tanto impreciso y corresponde a la idiosincrasia del pueblo mexicano y, en todo caso, sólo resulta operativo mediante la aplicaciones de preceptos legales de la legislación secundaria que permita declarar en sentencia judicial la falta de cumplimiento de este requisito.

Por su parte, respecto a la ciudadanía en España, refiere Ma. Reyes Pérez que la noción constitucional de ciudadanía (artículo 13 Constitución Española) puede definirse como un vínculo jurídico que determina la pertinencia de un individuo a una comunidad política y el requisito básico para disfrutar de la misma es el de la nacionalidad.[37]

• Mientras que en España son elegibles para cualquier cargo representativo los mayores de edad, es decir a partir de los 18 años (artículo 12 de la Constitución); en México no hay coincidencia, dado que para ser diputado o integrante de los ayuntamientos se requiere contar 21 años cumplidos el día de la elección, 25 para Senador de la República y 35 para Presidente de la República (arts. 55, 58 y 82 de la Constitución General y 119 de la Constitución del Estado de Michoacán, por citar un ejemplo de una constitución local).

• Relativo al grado de instrucción, en ninguno de los dos países se establece determinado nivel académico para acceder a los cargos de elección popular que se analizan.

• Respecto a la afiliación a un partido político, si bien los partidos políticos son un instrumento básico de la participación política, ni en España, ni en México, se requiere su membresía para ejercer el derecho de sufragio pasivo del cual son titulares los ciudadanos; en España pueden presentar candidatos

---

36 Criterio recogido en la tesis ***"MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO DE."***, La Sala Superior en sesión celebrada el dieciséis de noviembre de dos mil uno, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 22 y 23.

37 Reyes, Pérez, Alberdi Ma., óp. cit., nota 16, p. 72.

o listas de candidatos: a) Los partidos y federaciones inscritos en el registro correspondiente; b) Las coaliciones; y, c) Las agrupaciones de electores que reúnan los requisitos establecidos por las disposiciones especiales de la presente Ley (Art. 44 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General); y en México hasta el año 2014, existía un monopolio de los partidos políticos sobre la vida política democrática, sin embargo a partir de las elecciones de 2015, ya es posible que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto pasivo a través de las llamadas candidaturas independientes.

Por otra parte, de ambas normas constitucionales y legales transcritas en párrafos que anteceden, se desprenden diversos requisitos negativos o causas de inelegibidad que restringen el derecho al voto pasivo, que como se señaló con anterioridad, constituyen impedimentos para el ejercicio del derecho, primordialmente para garantizar la libertad del elector, así como la igualdad de oportunidades de los candidatos contendientes en la elección:

• Se tienen restricciones comunes en los dos ordenamientos, relacionadas con el desempeño profesional de ciertos cargos públicos de alto rango que integran los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, entre otros; en México los previstos en el artículo 55 de la de la Norma Fundamental y en España (remitidos por el artículo 70 de la Constitución Española) los señalados en el artículo 6 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que de manera adicional contempla a los miembros de la Familia Real Española, así como sus cónyuges. Las causas de inelegibilidad desaparecen con la separación de cargo, estableciéndose diversos periodos dependiendo del puesto de que se trate.

Mención aparte, merece el derecho al sufragio atinente a las personas presas, los extranjeros y los ministros de culto religioso, dada la peculiaridad de su ejercicio:

Respecto las personas presas, en el sistema jurídico mexicano tienen imposibilidad jurídica y material al no existir mecanismos ni siquiera para poder de ejercer el derecho al sufragio activo.

En el caso de España, se advierte que la prohibición de ejercicio al derecho al voto pasivo, no se materializa de forma automática, ya que la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, establece que los internos podrán ejercitar sus derechos, en los que se incluye el derecho de sufragio, salvo en los casos en que fuese incompatible con el objeto de su detención o el cumplimiento de la condena; además, de conformidad al Código Penal, debe existir la declaración de la pena privativa del derecho.

• En ambas legislaciones los condenados por sentencia firme pueden ser privados del derecho al voto activo; y en el caso concreto del voto pasivo es materialmente imposible su ejercicio cuando se trata de una persona que se encuentre detenida.

• Existen situaciones en donde se puede suspender al ciudadano del ejercicio de su derecho político al sufragio por causa penal, en el caso específico de México, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la fecha del auto de formal prisión[38], durante la extinción de una pena corporal y por ser prófugo de la justicia[39] (Art. 38 de la CPEUM).

En este sentido, el principio de presunción de inocencia adquiere un papel preponderante en la suspensión del referido derecho, ya que incluso, en México, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido, por ejemplo, –al resolver el expediente SUP-RAP-144/2014–, que en el sistema jurídico mexicano prevalece dicho principio, de conformidad con los artículos 16 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que tal se debe entender como el derecho subjetivo de los gobernados de ser considerados inocentes de cualquier delito o infracción, hasta en tanto no se aporten pruebas suficientes para destruir esa presunción de inocencia y de cuya apreciación se derive un resultado sancionador o limitativo de los derechos del gobernado.[40]

Ahora, referente al voto de los extranjeros: en España, partiendo del artículo 13 de su constitución, que determina que los extranjeros gozaran de las libertades públicas que garantiza el Título I, en los términos que establezcan los tratados y la ley, y tomando en consideración que el artículo 8.B.1. del Tratado de la Unión Europea establece que *"Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible*

---

38 Artículo de cuya interpretación se desprende que la suspensión solo se dará cuando exista privación de la libertad, y que fue recogida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia 39/2013, del rubro: ***"SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD."***

39 Caso en el que el que la máxima autoridad jurisdiccional electoral de México a determinado que para su actualización no se requiere de declaración judicial y que se recoge en la tesis IX/2010, del rubro: ***"SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES. TRATÁNDOSE DE PRÓFUGOS DE LA JUSTICIA, NO REQUIERE DECLARACIÓN JUDICIAL.".***

40 Se precisa que en España, con relación al derecho al voto activo de los presos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 25.1 de la CE, el condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma, gozará de los derechos fundamentales consagrados en el capítulo cuarto de la citada Constitución, a excepción de los que se prevean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria; el artículo 4 de la LOREG, precisa que el sufragio se ejerce personalmente en la sección que corresponda, sin perjuicio de las disposiciones sobre el voto por correspondencia y voto por interventores, y finalmente, el artículo 72 de la citada ley precisa que los electores que prevean que en la fecha de la votación que no pueden personarse, pueden emitir su voto por correo, previa solicitud a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo electoral; por lo que de una interpretación sistemática y funcional de las referidas disposiciones legales se advierte que los presos que no han sido condenados con la privación de su derecho político-electoral al sufragio, pueden ejercer el derecho al sufragio activo mediante la emisión de su voto por correo; circunstancia que no es factible en México.

en las elecciones municipales del estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales miembros de dicho Estado", y que en el contexto Europeo, a raíz de la publicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del treinta de marzo de dos mil diez -*concretamente en los artículos 39 y 40*-, todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida,[41] es dable que un extranjero ejercite el sufragio en elecciones locales.

Sin embargo, para poder hacerlo en México, es indispensable tener la clase de ciudadano mexicano, careciendo en consecuencia del derecho del sufragio pasivo los extranjeros, ciudadanía de origen para todos los cargos públicos representativos nacionales, con salvedad que el presidente, hasta ahora, además de ser mexicano por nacimiento, había de ser también hijo de padres mexicanos por nacimiento, como consecuencia de una reforma constitucional, la exigencia se reduce a ser ciudadano con nacimiento, pero con residencia de 20 años como mínimo y siendo uno de los padres mexicano (arts. 55, 58 y 82 de la CPEUM).

Cabe indicar que en el caso mexicano, apenas se pasó al reconocimiento del derecho de los nacionales residentes en el extranjero de ejercer su voto activo[42]. Conforme a ello, se considera aún lejano el reconocimiento del derecho de sufragio activo a los extranjeros por parte del estado mexicano y más aún el voto pasivo para éstos.

Por último, resulta relevante mencionar que en México los ministros de culto tienen la privación de sufragio pasivo, se entiende con la finalidad de garantizar la elección y el derecho del elector de emitir un sufragio libre y sin coacción, dado que el peso de la iglesia es importante en muchas regiones del país[43], lo que responde además al principio histórico nacional de separación entre las iglesias y el Estado, se advierte que abarca la noción de estado laico, que implica por definición, neutralidad, imparcialidad, más no conlleva una noción de rechazo a las diferentes iglesias o anticlericalismo; en este mismo sentido es relevante mencionar que en España no existe prohibición de tal naturaleza.

---

41 Cebrián, Juan Antonio, "Extranjería y Derecho de Sufragio", publicado en la página: *www. funciva.org/uploads/ficheros_documetos/1315929504_extranjería_y_derecho_de _sufragio_._juan_antonio_cebrián.pdf.*

42 Diario Oficial de la Federación, publicado el 30 de junio de 2005, reforma al entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se permitió emitir el sufragio de manera postal y sólo para elegir a Presidente de la República.

43 Prohibición que se extiende a agrupaciones que no se encuentren registradas legalmente, tal como lo dispuso la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis CIV/2002, del rubro: "***MINISTROS DE CULTO RELIGIOSO. SON INELEGIBLES, AUNQUE LA AGRUPACIÓN O IGLESIA A LA QUE PERTENEZCAN NO ESTÉ REGISTRADA LEGALMENTE.".***

IV. CONCLUSIONES

• Existe coincidencia en los sistemas regionales de protección de Derechos Humanos, que complementan tanto el marco jurídico español como el mexicano, dado que en general ambos reconocen y protegen el derecho de sus nacionales a participar en asuntos públicos en situación de igualdad, son una especie de derecho común que obedece a mismos principios.

• Al positivar ambos países el derecho al sufragio del ciudadano en sus respectivas constituciones y tutelarlo como parte de los derechos humanos, lo catalogan a la vez como derecho fundamental. Lo que implica que uno y otro lo admiten como un elemento ineludible y estructural de un Estado democrático.

• No obstante que el derecho a ser votado tiene el carácter de derecho fundamental, éste no es absoluto, de modo que no se puede realizar un ejercicio ilimitado, dado que al ser de configuración legal, está sujeto al previo cumplimiento de requisitos que las mismas normas constitucionales permiten, siempre y cuando su reglamentación sea razonable, idónea y proporcional a los fines democráticos y que no constituya un obstáculo injustificado para su ejercicio y privarlos de efectividad.

• Con relación a los requisitos positivos de elegibilidad ambos países tienen en lo general condiciones comunes para el ejercicio del derecho al sufragio, con algunas diferencias específicas.

• Referente a los aspectos negativos, igualmente existen cercanías entre las normas de tales naciones, como lo son las restricciones para el ejercicio del derecho pasivo a las personas presas y funcionarios públicos definidos de primer nivel gubernamental o representativos de la colectividad.

• Por el contrario, existen marcadas diferencias entre ambas legislaciones, específicamente por restricciones impuestas por la normativa mexicana al derecho a ser votado, que no contemplan las leyes es pañolas: como lo es a los ministros de culto religioso que no pueden ser votados para puestos de elección popular; circunstancia que se justifica no por razones jurídicas sino históricas, se entiende por el peso de la iglesia en la mayoría de las regiones del país, a fin de que los referidos ministros no puedan hacer del poder moral de la creencia un apoyo encauzado a vínculos políticos.

De igual manera, mientras que en España se permite a los extranjeros el ejercicio del sufragio en elecciones locales donde reside; en México se prohíbe expresamente la participación de los extranjeros en cualquiera de las vertientes de ese derecho, por tanto no tienen la posibilidad de presentarse en unas elecciones con el objeto de ser elegidos representantes. A ese respecto es oportuno cuestionarnos,

la posibilidad de replantear la titularidad de tales derechos políticos en México, analizar la oportunidad de que participen en la configuración de la voluntad estatal aquellos que tengan un vínculo estable en el país, lo que seguramente enriquecería las decisiones políticas respecto del entorno donde tienen arraigo.

• Los derechos políticos, no son inmutables y deben renovarse según las exigencias de una sociedad en evolución constante, lo cual es inevitable virtud la fuerza expansiva y ensanchamiento de los derechos fundamentales. Solo es cosa de tiempo.

V. FUENTES CONSULTADAS

ARAGÓN, MANUEL, *"Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina"*, Nohlen, Dieter, Zovatto Daniel, Orozco Jesús y Thompson José(comps.), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Segunda Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

ALEXY, ROBERT, *"Teoría de los Derechos Fundamentales"*, 2a. edición en español, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

BOVERO, MICHELANGELO Y FERRAJOLI LUIGI, *"Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas"*, Traducción por Córdova, Lorenzo y Guzmán, Nicolás, Colección Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales 13, México, Instituto Federal Electoral, Primera edición, 2001.

BECERRA, ROJASVÈRTIZ, RUBÉN ENRIQUE, "*Derechos políticos y democracia en México. Reflexiones en torno al Caso 10.180 México CIDH*", Editorial TEFJF, México, 2014.

CORCHETE, MARTÍN, MARÍA JOSÉ, *"Los Nuevos Derechos"* en Monográfico UNED Teoría y Realidad Constitucional, núm. 20., 2007.

DWORKIN, RONALD *"Derechos, Libertades y Jueces"*, México, Tirant lo Blanch, 2015.

DE LA MATA, PIZAÑA, FELIPE, "*Manual del Sistema de Protección de los Derechos Político-Electorales en México*", Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, 2014.

FERRAJOLI, LUIGI, *"Derechos Fundamentales y Democracia*" México, UNAM, 2014.

FREIXES, SANJUÁN, TERESA, "*Derechos fundamentales en la Unión Europea. Evolución y prospectiva: La construcción de un espacio jurídico europeo de los derechos fundamentales*", revista de Derechos Constitucional Europeo núm. 4, 2005.

GARRONE, PIERRE, "*Tópicos electorales: una Perspectiva Europea*", en Tópicos electorales, Un Dialogo judicial entre América y Europa, Cuadernos y Debates número 215, México, 2011.

NOHLEN, DIETER, ZOVATTO DANIEL, OROZCO JESÚS, THOMPSON JOSÉ, compiladores, "T*ratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 2007.

OLIVOS, CAMPOS, José René, (coord.) *"Nuevo Derecho Electoral Mexicano"*, México, Editorial Porrúa, 2015.

PÉREZ, CORTI, José M., "*Sufragio Pasivo y condiciones de inelegibidad en el Derecho Electoral Argentino*", Revista Especializada en Derecho Electoral, Iº Congreso Argentino de Derecho Electoral, Foro Federal de Organismos Electorales provinciales, Buenos Aires, Republica de Argentina, 21 de Junio de 2012.

REMIRO, BROTÓNS, Antonio, *"Derechos internacional"*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, p. 181, citado en Mondragón, Reyes, Salvador, "Ejecución de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derecho Humanos", México, Editorial Porrúa, 2007.

REYES, PÉREZ, Alberdi Ma., *"El Derecho fundamental a participar en los asuntos públicos"*, Madrid Congreso de los Diputados, Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, 2013.

ROUSSEAU, Jean, Jacques, "*El Contrato Social*", México, UNAM, Porrúa, 1984.

RODRÍGUEZ, ALCALÁ, Diego Moreno, *"Control judicial de la ley y derechos fundamentales"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

TAJADURA, TEJADA, Javier, *"Los Derechos Fundamentales y sus Garantías"*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

TORCAL, Mariano. et al., *"La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada",* Madrid, Revista de Estudios Políticos, 2006.

ESCOBAR, FORNOS, Iván, "*El sistema representativo y la democracia semidirecta*", México, consultable en la dirección electrónica: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/345/8.pdf.

PRUD´HOMME, Jean, François, *"Consulta Popular y Democracia Directa",* Instituto Federal Electoral, México, consultable en la dirección electrónica, http://www2.ine.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm.

CEBRIÁN, Juan Antonio, *"Extranjería y Derecho de Sufragio",* publicado en la página:www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos /1315929504_extran-jería_y_derecho_de_sufragio_._juan_antonio_cebrián.pdf.

UNA DELIBERACIÓN NECESARIA: LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, LA JURISDICCIÓN ELECTORAL LOCAL Y EL MUNICIPIO MICHOACANO

Ignacio HURTADO GÓMEZ[1]

Las instituciones democráticas no dicen,
somos nosotros, sus servidores,
los que las hacemos decir. [2]

Sumario: I. A manera de introducción. II. Una transición democrática y jurídica en el municipio michoacano. III. La doctrina judicial local y la tutela de los derechos político-electorales en el municipio michoacano. IV. Conclusión.

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Las presentes líneas no tienen mayor objetivo que poner sobre la mesa de la deliberación –entendiendo como tal la capacidad de dialogar y con ello escuchar a todas las voces, los pros y contras, razones y sinrazones a partir de la pluralidad en la que nos reconocemos– un tema que -apartir de su visibilización-, en los últimos meses viene alcanzando una importancia central en la vida política de nuestro estado, y que, me parece, tiene que ver con la necesidad de replantear algunas figuras y considerar otras en relación con lo que hoy acontece en los municipios michoacanos, particularmente a partir de la vigencia de los derechos político-electorales de sus integrantes.

En todo caso se trata de darnos la oportunidad de pensar –a partir de las sentencias del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán [TEEMICH]– que, los municipios al constituir unidades políticas requieren en el marco de un Estado constitucional y democrático que, esa vida política se encauce a través del derecho.

Me ocupo de que son líneas trazadas más con un contenido descriptivo, pero que integralmente puestas en una misma línea pensante buscan atender un sentido de oportunidad, con un toque propositivo.

---

1 Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y profesor nicolaita.

2 Me permito parafrasear una expresión de Gustavo Zagreblesky cuando afirma que: *"la constitución no dice, somos nosotros los que la hacemos decir"*, Historia y Constitución, Madrid, Trotta, 2005, p. 88.

Estoy convencido que en la última época las sentencias del TEEMICH, de la mano del carácter extraprocesal de su motivación y por el tipo de derechos que son analizados, han tenido un impacto en la vida democrática de algunos municipios del estado.

Y ello es así, porque al final del camino, no se podrá negar que las razones jurídicas que se contienen en cada una de esas sentencias, atienden una dimensión social y política que antes no se vivía, o al menos no se había visibilizado, mucho menos llevadas al ámbito jurisdiccional.

Por ello, en el presente ensayo se asume que, a la fecha la municipalidad en la entidad ha tomado un camino en el cual se podría sostener una transición democrática y jurídica que nos impone la obligación de mirarla desde una perspectiva distinta.

Y como una evidencia de lo anterior, y con el ánimo de sustentar la idea de una necesaria (re)configuración de aspectos de su vida política, se enumerarán, como ya se dijo, algunos casos resueltos por el TEEMICH en relación con temas vinculados a tales cuestiones, con lo cual se hará patente ese necesario repensar de las cuestiones municipales.

Con todo esto además, también se busca destacar la forma en cómo la jurisdicción electoral en Michoacán viene pronunciándose al respecto, cómo particularmente viene tutelando los derechos político-electorales que entran en juego en la vida política de los municipios michoacanos, y particularmente hacer públicas y someter al escrutinio académico las razones que han orientado tales determinaciones.

II. UNA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y JURÍDICA EN EL MUNICIPIO MICHOACANO

En algunos otros momentos he planteado la importancia de advertir que, al tiempo que en el caso mexicano tuvimos un proceso de transición democrática que nos llevó de un régimen autoritario a uno democrático, en la misma dirección se fue dando un cambio jurídico que nos llevó a un replanteamiento de varias de nuestras instituciones jurídicas, y que hoy vemos representado en temas como, por ejemplo, los controles de constitucionalidad y convencionalidad, los derechos humanos, la Constitución como norma, el denominado nuevo sistema de justicia penal, la oralidad en materias como la mercantil y la familiar, y varias más que fueron apareciendo a partir de la década de los noventas del siglo pasado.

Lo anterior significa que, desde mi perspectiva, muchos de los cambios democráticos fueron acompañados de formas distintas de ver al fenómeno jurídico, lo cual se reflejó en dos vertientes, por un lado la legislativa en cuanto que con el activismo del legislador se fueron configurando varias de estas transformaciones políticas y jurídicas, y por la otra, desde el activismo de los juzgadores quienes, en muchos casos, a golpe de sentencia también fueron moldeando cambios importantes en temas como los que veremos más adelante.

A partir de lo anterior, es una realidad que el municipio michoacano no puede verse aislado de esta mecánica de cambios, tanto democráticos –en términos políticos–, como jurídicos –en términos de los derechos político-electorales–.

Y ello es así, pues basta ver la nueva cantidad de temas que gravitan en torno a su vida política, con estrecha relación con lo político-electoral, y que no pueden entenderse de otra forma sino a partir del pluralismo político y del necesario respeto a los derechos humanos que hoy se vive al interior de éstos.

Una forma de visualizar este fenómeno es con la siguiente imagen:



Es incuestionable que a la fecha ha surgido una diversidad de temas que, hace algunos años ni siquiera estaban en el radar de la vida municipal, o al menos a simple vista.

Y es precisamente a partir de esta nueva realidad que los cobija, que se hace necesario (re)pensar algunas de sus instituciones.

Aunque para ello, un primer paso importante es analizar lo que el TEEMICH ha venido determinando en la mayoría de estos casos con la finalidad de identificar los elementos de la deliberación, así como ir delimitando los alcances de ésta.

III. LA DOCTRINA JUDICIAL Y LA TUTELA DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES EN EL MUNICIPIO MICHOACANO

En este apartado, habré de registrar algunos asuntos que, principalmente por la vía del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano han motivado la intervención de este órgano jurisdiccional en la resolución de controversias en el ámbito municipal.

1. Elección de jefaturas de tenencia

Sobre este tema, el primer asunto que se registró en el TEEMICH fue en 2013 en relación con la jefatura de San Martín Totolán, perteneciente al municipio de Jiquilpan, Michoacán (TEEM-AES-001/2013 y acumulados)[3].

Un aspecto inicial destacable de este caso es que, en aquel momento la legislación procesal michoacana no contemplaba un juicio ciudadano, razón por la cual, en la sentencia respectiva se estableció que si bien se estaba en presencia de derechos de naturaleza política-electoral, también lo era que en la normativa estatal de la materia no se preveía un medio de impugnación idóneo para revisar la legalidad de los actos impugnados, por lo que se reencausó a la Sala Regional Toluca del TEPJF.

No obstante ello, por sentencia dictada en el acuerdo general número

3 Todas las sentencias que en el presente ensayo se consignan, pueden ser consultadas en las páginas web del TEEMICH, como del TEPJF: *www.teemich.org.mx* y en *www.trife.gob.mx*

ST-AG-20/2013, se determinó reencauzar –regresar– a este Tribunal los medios de impugnación para que se les diera trámite como "asunto general", al tiempo que se indicó que se tenía que respetar el derecho a un recurso efectivo, y observar las formalidades esenciales del procedimiento previstas en los 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta forma se abría formalmente la posibilidad de que a través de la figura de los "asuntos generales" se conocieran en el tribunal inconformidades de esta naturaleza.

Además de que en ese asunto, al momento de emitir la sentencia con base y en cumplimiento a los parámetros dados por la Sala Toluca, se determinó la nulidad de la elección del jefe de tenencia de San Martín Totolán, sustancialmente porque se acreditó que efectivamente no se había convocado a la elección del respectivo jefe de tenencia, siendo que la designación hecha por el ayuntamiento había sido indebida.

Así, ya en 2015 también se conoció del TEEM-AES-001/2015 mediante el cual se impugnó la elección del jefe de tenencia de San Agustín del Pulque, municipio de Cuitzeo, sin embargo, ya para ese momento la normativa procesal local ya consideraba el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por lo cual este caso se reencauzó hacía esa vía, aunque posteriormente se sobreseyó por extemporáneo.

No obstante los anteriores casos, desde mi perspectiva, con motivo de las elecciones de 2015 y con ello la renovación de los ayuntamientos michoacanos, vino como consecuencia también el cambio en las jefaturas de tenencia por parte de las nuevas autoridades municipales, pero la semilla ya se había sembrado dando pie a la etapa más intensa de impugnabilidad de este tipo de elecciones.

Así, en los expedientes TEEM-JDC-0001/2016 y acumulados, se impugnó la omisión del Ayuntamiento de Zitácuaro, Michoacán, de emitir la convocatoria para elegir jefes de tenencia y encargados del orden, específicamente de Aputzio de Juárez, aunque se sobreseyó por extemporánea; al igual que la impugnación contra la elección del jefe de tenencia de Turundeo, perteneciente al municipio de Tuxpan, Michoacán, (TEEM-JDC-020/2016).

También en su momento se impugnó la designación del jefe de tenencia de la comunidad de Francisco Villa (Las Cruces), del municipio de Tumbiscatío, Michoacán, (TEEM-JDC-0006/2016), no obstante que también se sobreseyó pero por tratarse de actos consentidos; en tanto que en la elección de la jefatura de Las Guacamayas, del municipio de Lázaro Cárdenas (TEEM-JDC-959/2015 y acumulado), el juicio se tuvo por no presentado al haber quedado sin materia en virtud de que el actor finalmente fue designado jefe de tenencia.

De la misma forma se han combatido, por ejemplo, el plebiscito para elegir al jefe de tenencia de Cópitero, municipio de Tacámbaro, (TEEM-JDC-009/2016); la elección de la localidad de Emiliano Zapata, perteneciente al Municipio de Villamar, Michoacán, (TEEM-JDC-051/2016); la elección de la tenencia de Capúla, municipio de Morelia, (TEEM-JDC-030/2016); todas las cuales, en su momento fueron confirmadas, con la precisión de que en el caso de Capúla, previamente había sido anulada por el TEEMICH, sin embargo el criterio no fue compartido por la Sala Regional Toluca, por lo que dejó sin efectos la nulidad decretada.

En todo este trayecto destaca el juicio ciudadano contra la omisión del ayuntamiento de Zitácuaro, Michoacán, de aprobar y emitir la convocatoria para la elección del jefe de tenencia de San Miguel Chichimequillas, (TEEM-JDC-952/2015 y acumulados), y en donde sustancialmente se dijo que la convocatoria emitida por el Secretario del Ayuntamiento había sido indebida, y en consecuencia se acreditó la omisión del Ayuntamiento de emitirla, por lo que se ordenó emitir una nueva convocatoria, con el agregado de que en la sentencia se hizo el pronunciamiento de que en la materia, particularmente en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo existía una omisión parcial legislativa, porque no se establecía un procedimiento claro y preciso acerca de los actos que debían llevar a cabo los Ayuntamientos para realizar todas las etapas del proceso electivo de la figura de jefes de tenencia.

Asimismo, también destaca la impugnación contra la elección de la tenencia de Atacheo de Regalado, en Zamora, Michoacán, (TEEM-JDC-016/2016) en donde el TEEMICH ejerció un control de convencionalidad ex officio del artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, así como del 75 del Bando de Gobierno Municipal de Zamora, para concluir que en el caso concreto la exigencia de la educación básica o elemental para poder contender para el cargo de jefe de tenencia, constituía un criterio gravoso al derecho humano de ser votado frente a otros supuestos previstos en la Constitución Michoacana, esto es, se trataba de un requisito –la educación básica o elemental– que no era exigible para cargos de mayor jerarquía, y por tanto, para el caso concreto se inaplicaron dichas disposiciones.

Casi para terminar este recorrido también se tiene el juicio TEEM-JDC-956/2015 en relación con la elección de la tenencia de Huajúmbaro, municipio de Hidalgo, la cual se declaró invalida porque se acreditó una indebida integración de la comisión especial –que en términos de la normativa aplicable se tiene que integrar para la realización de este tipo de elecciones, pero en términos plurales con un regidor por cada fuerza política–, así como de las autoridades competentes para desarrollar la jornada electiva, lo que resultó trascendental y determinante cualitativamente en razón de la validez del proceso electivo, por lo que al encontrarse viciados diversos actos, procedió su invalidez.

Respecto de este asunto, es pertinente resaltar que en la argumentación del Tribunal se estableció que atendiendo al régimen democrático adoptado en el sistema mexicano en todos los niveles de su organización política, se tiene que la elección de jefe de tenencia constituye en el caso de Michoacán, un proceso democrático electivo en el que se ejercen los derechos político-electorales de los integrantes de una comunidad, por lo que dicho ejercicio se debe regir por principios constitucionales como el del voto libre y secreto, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; los que son aplicables para que cualquier tipo de elección sea considerada válida.

Asimismo se indicó que, los Ayuntamientos como base de la organización política de las entidades federativas y autoridad de gobierno en cada municipio libre, tienen entre otras funciones, dirigir los procesos electivos para elegir a los jefes de tenencia, quienes a su vez constituyen instancias u órganos auxiliares de la administración municipal y los cuales por mandato normativo deben ser electos mediante voto libre y secreto, esto es, a través de un proceso electivo democrático.

Así, –se continuó razonando– el Ayuntamiento como órgano colegiado deliberante y autónomo no obstante tratarse formalmente de la autoridad municipal encargada de su gobierno, en el caso concreto del proceso electivo de los jefes de tenencia adquiere la connotación de una autoridad materialmente electoral, y en esa medida que formalmente y para los efectos de esos procesos cuenta con facultades implícitas para emitir acuerdos tendentes a garantizar el ejercicio pleno de los principios democráticos y de la participación ciudadana en la misma medida e intensidad con que se deben observar en los procesos constitucionales de renovación de los poderes ejecutivo y legislativo del Estado.

Solo de esta forma, –se concluyó– cuando la máxima autoridad municipal en cuanto autoridad materialmente electoral cumpla irrestrictamente con el respeto a los derechos humanos de naturaleza política y observe en el ámbito de su competencia los principios democráticos, es que se estará frente a un proceso electivo constitucionalmente válido, por lo que, para ello, si es el caso, deberá ejercer sus facultades implícitas y explícitas, así como remover los obstáculos que impidan dar vigencia al orden constitucional y democrático dentro de parámetros de racionalidad que los mismos derechos humanos y los principios constitucionales establecen.

Dicho lo anterior, en términos muy similares se resolvió el TEEM-JDC-957/2015 que se integró con motivo de la elección de la jefatura de Puente de Tierra, en el municipio de Hidalgo, respecto de la cual se determinó su invalidez en virtud, principalmente, de que también se consideró ilegal la integración de la comisión especial que lleva a cabo la realización de estas elecciones, siendo además que los regidores indebidamente integraron las mesas receptoras de la votación, cuando debían conformarse por ciudadanos de la tenencia.

Por último, tenemos la sentencia más reciente dictada en el TEEM-JDC-021/2017, en la cual se determinó anular la elección de la Jefatura de Tenencia de Jesús del Monte, perteneciente al municipio de Morelia, sobre la base de que en dicho procesos electivo no se salvaguardaron los principios de legalidad, certeza y de libertad y secrecía del voto.

Lo anterior se determinó de esa forma, ya que durante el proceso la designación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla no se hizo conforme a lo establecido en el reglamento de elecciones del ayuntamiento, con lo que se trastocó la certeza.

Pero adicionalmente, porque el dispositivo electrónico que se utilizó para recibir la votación de los ciudadanos no había garantizado la libertad y secrecía del voto, máxime que los ciudadanos no habían tenido capacitación e información previa que les permitiera conocer la operación de dicho elemento.

Así, sobre la base de lo anterior tenemos como balance, 13 elecciones de jefatura de tenencia impugnadas, de las cuales en 4 casos se sobreseyeron por diversas causas las demandas planteadas, en 3 asuntos se confirmó la elección combatida y en 6 casos se ordenó la realización de una nueva elección.

Aquí lo interesante es que estoy convencido que ante el conocimiento que día a día se tiene de estos asuntos, no estamos muy lejos de que con motivo de la próxima elección aumenten este tipo de casos.

Aquí la regla es muy sencilla en el sentido de que, entre más se conocen los derechos políticos-electorales más se acude a los tribunales, y por eso la importancia de la accesibilidad a ellos.

Y también es una realidad que requerimos una reflexión intensa en cuanto a la incompleta legislación que tenemos respecto de estos procedimientos electivos.

2. Desempeño del cargo

Sin duda, este es uno de los temas que hoy día está generando mayores tensiones al interior de algunos ayuntamientos michoacanos, y sobre el cual, principalmente hay que pensar en mecanismos internos de resolución de controversias, pues no todo es materia electoral, aún y cuando en varios casos el Tribunal ha procurado dar cauce institucional a esas diferencias normales en el contexto de pluralidad política en el que vivimos.

El detalle es que existen casos (como el TEEM-JDC-032/2016, TEEM-JDC-040/2016, TEEM-JDC-006/2017 y el TEEM-JDC-007/2017) en donde el

Tribunal ha tenido que bordar fino para no terminar inmiscuido en cuestiones de vida interna y auto organización de los ayuntamientos, por lo que termina declarándose incompetente de algunos aspectos.

En este contexto, la historia inicia en 2014 cuando el TEEMICH resuelve el TEEM-AES-001/2014, planteado contra el presidente municipal de Tanhuato, en virtud a que dejó de convocarse a un regidor y se le suspendió el pago de su remuneración. En dicho asunto se determinó que las notificaciones de las convocatorias a sesión eran indebidas por lo que se dejó sin efectos el llamado que se hizo al regidor suplente.

Asimismo, al resolver el TEEM-JDC-005/2014 se estableció que era indebido, y se violentaba el ejercicio del cargo del actor por el hecho de que sin justificación, ni causa alguna, las responsables del ayuntamiento de Tanhuato hubiesen dejado sin efectos, o hubiesen anulado su voto relacionado con la aprobación del Reglamento Interno del Ayuntamiento, por tanto, se consideró violentado el derecho a ejercer las funciones inherentes al cargo de regidor al haberse nulificado el voto que emitió válidamente, debido a que se le impidió llevar a cabo una de las funciones que legalmente le confiere la normativa legal, esto es, acudir (con derecho de voz y voto), a las sesiones y votar los asuntos que se sometan a acuerdo en las mismas, a efecto de vigilar que el Ayuntamiento cumpla con sus obligaciones.

Posteriormente se resolvió el TEEM-AES-042/2014, en el cual un regidor del ayuntamiento de Zacapu, adujo que se violaba su derecho a ejercer el cargo en virtud a la omisión de proporcionarle diversa información. Sobre el particular se estimaron fundados los agravios del actor en cuanto que no se le había dado respuesta a diversas solicitudes, por lo que el Tribunal ordenó se le diera información sobre aspectos como la cuenta pública de ese municipio, y la adquisición de una camioneta. Todo ello sobre la base de que los ayuntamientos son órganos deliberativos y la función de un regidor, entre otras es la de vigilancia, para lo cual requiere contar con la información respectiva.

En un sentido muy similar se resolvió el TEEM-JDC-003/2017, promovido por una regidora de Zamora, por la omisión de otorgarle diversa información solicitada y necesaria para su debido ejercicio. Al respecto en dicha sentencia se sostuvo que, el acceso a la información en general es un valor de cualquier sociedad democrática al tratarse de un derecho humano de los ciudadanos, y en el caso de los servidores públicos adquiere un valor mayor en la medida que éstos desempeñan funciones y toman decisiones a nombre de la ciudadanía que los eligió y sobre los que otorgó el mandato de gobernar y administrar los propios recursos públicos, máxime cuando la propia Constitución Federal en su artículo 134, les hace responsables de administrarlos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;

transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados; resultando absurdo además, que en el caso concreto se hubiese planteado que la regidora actora debió acudir a la plataforma de acceso a la información para requerir los datos solicitados, por lo que se ordenó la entrega de la información pedida.

Un asunto interesante fue el TEEM-JDC-042/2016, en el cual una regidora señaló que se violentaba su derecho al negársele el uso de la voz dentro de la sesión pública y solemne del Informe de Gobierno Municipal. Al respecto, se sostuvo en la sentencia que se violentaba el derecho a ejercer el cargo porque, de la normativa aplicable no se desprendía que ese ejercicio –el de contestar el informe– correspondiera únicamente al regidor que para ese efecto nombrare el cabildo municipal, sino que, por el contrario, se establecía la facultad para que los regidores que representaren una fracción partidista ante el ayuntamiento participaran o no en la misma, lo cual además garantizaba, en un marco de libre expresión, el debate abierto de los asuntos públicos y de la exposición de las ideas ante la colectividad, sometiendo a un verdadero escrutinio ciudadano la labor a que se encuentran obligados los representantes electos, como un presupuesto de todo procedimiento deliberativo que se desarrolla dentro de una democracia representativa. Y ante ello se ordenó que la regidora actora pudiera también contestar el informe de gobierno.

Más recientemente se resolvió el TEEM-JDC-002/2017, promovido por una regidora del ayuntamiento antes señalado, en virtud de que el contralor municipal le notificó un oficio por el cual hizo de su conocimiento un pliego preventivo de responsabilidades y le informó que no podría ejercer recursos públicos en proyectos de su comisión al no haber presentado su proyecto conforme a resultados; al respecto el Tribunal resolvió que, tratándose del pliego preventivo como primer paso de un procedimiento administrativo era una cuestión ajena al derecho electoral, por lo cual se desestimó, y en relación con el ejercicio de recursos en la comisión que presidía se consideró fundado, y por tanto se ordenó dejar sin efectos el oficio del contralor en esa parte, pues no era facultad de él establecer dicha restricción, por lo que se dejó al ayuntamiento que determinara conforme a la ley si correspondía a la regidora el ejercicio de esos recursos o no.

Por último, tenemos diversos asuntos (TEEM-JDC-039/2016, TEEM-JDC-012/2017 y su acumulado, así como el TEEM-JDC-16/2017 y el TEEM-JDC-17/2017), en los cuales, lo que ha tenido que analizar y resolver el TEEMICH han sido cuestiones relacionadas con las notificaciones a las sesiones de los ayuntamientos. En todos estos casos se ha determinado que las notificaciones han sido incorrectas, lo cual, desde la perspectiva del Tribunal vulnera el ejercicio del cargo de los actores, máxime que se está hablando de las convocatorias para sesionar por parte de la máxima autoridad de los municipios y órgano deliberante que representa a la sociedad.

Como se puede ver, no son pocos los asuntos en los que, como se dijo, se refleja la pluralidad democrática que ahora permea en la composición de los ayuntamientos michoacanos, pero al mismo tiempo, devela las tensiones internas que se llegan a generar, por lo que igualmente tal vez sea el momento de repensar –a partir de esas dinámicas– sobre mecanismos para la solución de esas controversias.

3. Autogobierno de comunidades originarias

En este punto, el TEEMICH también en el marco del reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades originarios, se ha pronunciado en algunos temas relacionados con su autodeterminación y autonomía, y que tienen una innegable vinculación con los ayuntamientos michoacanos.

Así, se podría decir que sustancialmente se han conocido de dos tipos de asuntos, los relacionados con la autodeterminación indígena en cuanto a sus formas tradicionales de gobierno, lo cual se ha circunscrito principalmente al caso Cherán, y aquellos vinculados igualmente a la autodeterminación, pero en relación con el ejercicio o administración directa de sus recursos económicos, y en donde hay que decir que sí se han generado ciertas tensiones con los ayuntamientos respectivos, esto es, entre el ayuntamiento de Tingambato y la comunidad de Pichátaro, entre el ayuntamiento de Charapán y la comunidad de San Felipe de los Herreros, y entre el ayuntamiento de Quiroga y la comunidad de Santa Fe de la Laguna.

Ahora bien, sobre el primer supuesto, a principios de 2015 se resolvió el TEEM-RAP-049/2014 en el cual se analizó la respuesta dada por el Instituto Electoral de Michoacán a la petición de un grupo de residentes en la comunidad indígena de Cherán, Michoacán, y en la cual solicitaban que se llevara a cabo una consulta pública entre los habitantes del Municipio de Cherán, Michoacán, para saber si las elecciones municipales que se realizarían en dos mil quince se debían realizar a través de sus usos y costumbres o mediante la postulación de candidaturas por medio de partidos políticos o, en su caso, de candidaturas independientes.

Al respecto se tiene que recordar que en 2011, con motivo de una resolución judicial del TEPJF (SUP-JDC-9167/2011), la comunidad logró que se le reconociera su derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos; por lo que a principios del año siguiente se eligió bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, al Concejo Mayor de Gobierno Comunal de dicho municipio.

Hecha la anterior acotación, y regresando al TEEM-RAP-049/2014, esencialmente el tribunal señaló que la negativa del Instituto para llevar a cabo la consulta pretendida era indebida, por lo que modificó el acuerdo, y reencausó la solicitud a las autoridades tradicionales del municipio, en este caso al Concejo Mayor de la Comunidad Indígena, por ser ese el órgano que emite la normatividad de tal Comunidad y, dentro de ella, está la relativa a si la propia comunidad, en uso del derecho de autodeterminarse políticamente, admite las consultas comunitarias sobre su régimen político.

Y se concluyó que si bien los actores tenían el derecho de acudir al Concejo Mayor de la Comunidad Indígena a presentar su solicitud de consulta, también lo era que dicho Concejo al ser la facultada para establecer la procedencia o improcedencia de la petición de consulta, igualmente tenía la obligación de respetar los derechos humanos de sus miembros al momento de analizar y resolver sobre la procedencia de la referida solicitud. Lo anterior, a través de la realización de un procedimiento que fuera apropiado para todas las partes involucradas, tomando en cuenta tanto la materia o naturaleza de la petición, como los métodos tradicionales de la Comunidad Indígena aludida, para la toma de decisiones.

Cabe señalar que, dicha resolución fue impugnada ante la Sala Superior del TEPJF quien, al resolver el expediente SUP-JDC-364/2015 y su acumulado, determinó modificar los efectos de la sentencia del Tribunal michoacano, ya que, desde su perspectiva la petición de consulta debía efectuarse por la asamblea comunitaria, con la cooperación y coadyuvancia del Instituto Electoral de Michoacán.

Por otra parte, y en otro asunto relacionado con la organización política del municipio indígena de Cherán, y con motivo de que el 3 de mayo celebraron las Asambleas de los Barrios Primero Jarhukutini, Segundo Ketsïkua, Tercero Karakua y Cuarto P´arhikutini; mediante usos y costumbres, para el nombramiento del Concejo Mayor dirigida a todos los comuneros y las comuneras mayores de edad, fue que un grupo de ciudadanos se inconformaron de los resultados, particularmente del acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por medio del cual calificó y declaró la validez del nombramiento del Concejo Mayor de Gobierno Comunal del Municipio de Cherán, Michoacán, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

Ante ello, se integró el expediente TEEM-JDC-440/2015 y se resolvió que dicho acuerdo era conforme a derecho y que en la elección por usos y costumbres no se había acreditado las irregularidades denunciadas, por lo que igualmente dicha elección estaba dotada de validez.

En este tipo de asuntos, pero en otro caso que al final se tuvo que sobreseer ante el desistimiento de los actores fue el de Santa Clara del Cobre (TEEM-JDC-010/2016), sin embargo, por la particularidad de sus planteamientos vale

una referencia por lo menos de pasadita.

Y es que la controversia se dio, en términos prácticos, entre miembros de los barrios "Las Ánimas", "San Nicolás" y "San Francisco", pertenecientes a la localidad de Santa Clara del Cobre, municipio de Salvador Escalante, Michoacán, y la Dirección de Asuntos Religiosos del Gobierno del Estado de Michoacán y la iglesia católica.

El punto en cuestión, era que los actores se inconformaban con la "desarticulación y desconocimiento de la organización barrial regida por usos y costumbres; destitución de Cabezas de Barrio y Pueblo y reorganización de sus tradiciones y transformación de sus instituciones políticas, sociales y culturales", todo ello por parte de las estructuras eclesiásticas de la comunidad.

Como se dijo, fue un asunto que no alcanzó un estudio de fondo en virtud al desistimiento planteado, pero que no deja de ser interesante.

Ahora, veamos aquellos casos en donde se ha planteado por parte de algunas comunidades originarias, y en ejercicio a su libre determinación y autonomía el ejercicio o administración directa de sus recursos económicos.

Son dos casos resueltos por el TEEMICH, el primero en relación con la comunidad de San Felipe de los Herreros, y el segundo y más reciente respecto de Santa Fe de la Laguna.

Es preciso señalar que ambos asuntos tienen como precedente el caso de la comunidad de Pichátaro resuelto por la Sala Superior del TEPJF (SUP-JDC-1865/2015) en donde se estableció de manera sustancial reconocer el derecho de la comunidad indígena purépecha de San Francisco Pichátaro a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, así como en aquellas que les permitan determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, mediante el establecimiento de ciertas garantías mínimas que materialicen dichos derechos, entre ellas, la consulta previa e informada por conducto de sus autoridades tradicionales, sobre los elementos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionada con su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden.

Bajo esa premisa, en diversos momentos el Tribunal michoacano resolvió –como se dijo– los asuntos de San Felipe de los Herreros (TEEM-JDC-005/2017) y Santa Fe de la Laguna (TEEM-JDC-011/2017).

Esencialmente en ambos casos se compartió la misma determinación de la Sala Superior en el sentido de que en ejercicio de su libre determinación, autonomía y autogobierno, y para efectos de determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, las comunidades originarias tienen el derecho de administrar directamente los recursos que les corresponden.

Para tal efecto, en ambas sentencias se ordenó que tanto las autoridades tradicionales como los ayuntamientos involucrados definieran los aspectos cualitativos como cuantitativos para la referida transferencia, esto es, tanto el monto de los recursos económicos que serían transferidos, como los aspectos en relación a la o las autoridades comunales o tradicionales que tendrán a su cargo las responsabilidades derivadas de la transferencia de las atribuciones o facultades relacionadas con la administración de los recursos económicos; las cuestiones mínimas relativas a la rendición de cuentas y la transparencia (fiscalización, auditoría y demás), así como otros requisitos de carácter administrativo en el manejo de los recursos que le correspondan a la comunidad indígena, de conformidad con las leyes aplicables; la periodicidad de la obligación de informar a las autoridades competentes sobre el destino y aplicación de los recursos públicos autorizados a la Comunidad; los criterios de ejecución para la operatividad de la entrega de recursos, que darían respuesta a cómo, cuándo y en dónde se realizaría la entrega, por ejemplo: a) fechas; b) si ha de ser en una sola exhibición o en ministraciones; c) si se hace mediante instituciones bancarias, con títulos de crédito, o bien mediante alguna otra forma; d) las constancias de recibo; etcétera, entre otros aspectos de carácter cualitativo, culturalmente compatibles con la Comunidad; y por último lo relativo a la prestación de los servicios públicos municipales en la Comunidad.

Si acaso algunas particularidades de los asuntos podrían ser las siguientes: en el caso de San Felipe de los Herreros previamente la comunidad ya había firmado con el ayuntamiento un convenio en el que se le reconocía ese derecho, y por tanto algunas cuestiones cuantitativas y cualitativas ya estaban definidas; mientras que, en el caso de Santa Fe de la Laguna el ayuntamiento reconoció el derecho, pero argumentaba que no podía transferir recurso porque no había legislación aplicable para ello, lo cual fue desestimado por el TEEMICH bajo el argumento de una aplicación directa de la Constitución y de que la vigencia de los derechos humanos no puede quedar supeditada a la existencia de una legislación secundaria.

A su vez en la sentencia de Santa Fe de la Laguna el Tribunal fue más enfático en temas como la transparencia y rendición de cuentas, considerando que la transferencia era sobre recursos públicos, para lo cual se sugirió un ejercicio de armonización entre los derechos de autodeterminación, autogobierno y autonomía de los pueblos indígenas y los mencionados de transparencia y

rendición de cuentas de las autoridades de cualquier naturaleza que ejerzan recursos públicos; al tiempo que también se ordenó informar a la Asamblea General de las determinaciones tomadas junto con el Ayuntamiento, respecto de tales aspectos cuantitativos y cualitativos a efecto de que la comunidad estuviera informada de ello.

De esta forma, el TEEMICH viene resolviendo estos temas que, incluso en los medios de comunicación se anuncia que podrían ser mayores en virtud a la inquietud que se viene dando en las comunidades indígenas del estado a partir de los anteriores precedentes y con base en el litigio estratégico que algunos sectores académicos vienen impulsando.

Si bien como se dijo, el Tribunal viene haciendo la parte que le corresponde al resolver este tipo de controversias, también lo es que no es suficiente en términos sociales, políticos y culturales, por lo que se enfatiza la necesidad de abrir a la deliberación este tipo de cuestiones que, hasta hace pocos años eran inexistentes, y que es evidente que cuentan con vacíos normativos a la vista.

4. Remuneraciones

La razón por la cual este tipo de cuestiones son vistas por la jurisdicción electoral, responde al hecho de que el TEPJF ha sostenido en su doctrina judicial y en su jurisprudencia que el tema de las remuneraciones de los servidores públicos que desempeñan cargos de elección popular, es un derecho inherente a su ejercicio y se configura como una garantía institucional para el funcionamiento efectivo e independiente de la representación, por lo que toda afectación indebida a la retribución vulnera el derecho fundamental a ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo.

Ahora, dentro de este contexto ciertamente lo relativo a las remuneraciones fueron asuntos que se sometieron al conocimiento del TEEMICH con cierta regularidad después de la renovación de ayuntamientos en 2015, pues en varios casos las anteriores administraciones dejaron adeudos pendientes respecto de sus regidores, aunque también se presentaron casos de nuevas integraciones de ayuntamientos en donde se plantearon la posibilidad de reducir sus remuneraciones ante la situación económica que atravesaban las arcas municipales.

Respecto de este último supuesto, se sometieron al conocimiento del Tribunal 2 juicios, el primero en Zitácuaro (TEEM-JDC-949/2015), y el segundo en Uruapan (TEEM-JDC-04/2017) en donde ante la pretensión de disminuir la remuneración de los regidores, el TEEMICH sostuvo sustancialmente que, de la normativa constitucional se desprendía que los servidores públicos de los Municipios debían recibir una remuneración adecuada e irrenunciable

por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, la que debería ser proporcional a sus responsabilidades y que será determinada anual y equitativamente en el presupuesto de egresos que corresponda, en los que se encuentra aprobada la suma mensual que deben recibir por el puesto que desempeñan, por tanto, al ser la remuneración un derecho irrenunciable, éste no puede verse afectado, salvo que por cuestiones excepcionales se haga necesaria, razonable y proporcional.

Evidentemente en estos 2 casos no se acreditó esta cuestión excepcional por lo que se revocaron las determinaciones que se habían aprobado para la reducción de las remuneraciones de los regidores.

Pero los asuntos que se volvieron más recurrentes fueron los relativos a la falta de pago o adeudos pendientes, se insiste, en relación con las administraciones salientes en 2015, y ello se propició así porque en aquel momento y hasta hace relativamente poco estaba vigente una jurisprudencia que establecía que se contaba con el plazo de un año –el cual se consideraba razonable– contado a partir de la conclusión del cargo de elección popular para reclamar el pago de dietas y retribuciones, y no se extinguiera el derecho de acción respectivo.

A partir de ello, el tribunal conoció de 12 impugnaciones en ese sentido, esto es, reclamando el pago de remuneraciones, de las cuales, en 1 caso Zitácuaro (TEEM-JDC-962/2015), se desistió; en otro, Apatzingán (TEEM-JDC-045/2016), se desechó por extemporáneo; en 3 casos más, Apatzingán (TEEM-JDC-958/2015), Lázaro Cárdenas (TEEM-JDC-005/2016), y Zamora (TEEM-JDC-022/2016), se declararon infundados; y en el resto de 7 asuntos: Jungapeo (TEEM-JDC-936/2015), uno más de Jungapeo (TEEM-JDC-965/2015), Zitácuaro (TEEM-JDC-004/2016), otro de Zitácuaro (TEEM-JDC-017/2016), Purépero (TEEM-JDC-029/2016), Jacona (TEEM-JDC-044/2016), y Gabriel Zamora (TEEM-JDC-050/2016), en todos ellos se ordenó pagar las remuneraciones adeudadas.

Sin embargo la historia en este tipo de casos cambió en el asunto de Zitácuaro identificado con el expediente TEEM-JDC-010/2017.

Y ello fue así porque en marzo de este año la Sala Superior del TEPJF interrumpió aquel criterio que daba el plazo de un año para reclamar el pago de dietas y retribuciones adeudadas, y entonces ahora, a partir del nuevo análisis ha sostenido en diversos precedentes –SUP-REC-115/2017 y sus acumulados, así como el SUP-REC-121/2017 y acumulados, y el SUP-REC-135/2017– que las controversias vinculadas con la posible violación al derecho de los servidores públicos de elección popular que integren un Ayuntamiento, de recibir las remuneraciones y prestaciones que en derecho le correspondan son aspectos que no inciden en la materia electoral de manera inmediata y directa cuando los demandantes ya no tienen la calidad de servidores públicos, derivado de la conclusión del encargo por el que fueron electos.

Ello, porque consideró que este tipo de controversias se constriñen única y exclusivamente a la demanda de pago de las citadas remuneraciones, lo cual no es materia electoral porque la omisión de pago no está directamente relacionada con el impedimento a los demandantes de acceder y/o desempeñar el cargo para el cual fueron electos, pues el periodo para ello ya feneció, y por tanto, ya no están en oportunidad temporal de sufrir lesión alguna en su derecho humano de ser votado, en su vertiente de desempeño del cargo, por la falta de pago de las remuneraciones señaladas.

De esta forma, la misma Sala concluyó que este tipo de casos no debían ser conocidos por los tribunales electorales federales ni locales cuando el período de su ejercicio ya hubiere concluido.

En otras palabras, y a partir del nuevo criterio, este tipo de casos solamente serán competencia del TEEMICH cuando el reclamante o demandante sea un servidor público de elección popular en funciones y que por tanto, la falta de pago de sus remuneraciones incida directamente con el ejercicio o desempeño de su cargo.

Baste decir que en el caso de Zitácuaro, el Tribunal michoacano ordenó el pago no obstante el nuevo criterio, particularmente porque se razonó que, cuando el actor o demandante había ingresado a los órganos impartidores de justicia del Estado mexicano –porque primeramente presentó su demanda ante una instancia laboral– aún prevalecía el criterio anterior, razón por la cual se tenía que resolver con base en dicha jurisprudencia que permitía accionar dentro de un plazo a partir de la conclusión del cargo.

Ahora, lo relevante aquí con este cambio de criterio es que, desde mi perspectiva se abre una brecha –si se me permite la expresión– en cuanto a la tutela judicial efectiva de ese derecho a una remuneración.

Y ello es así, porque por ejemplo, pensando en este caso pero en el contexto del nuevo criterio, y asumiendo que la jurisdicción electoral ya no podría conocer de su asunto porque ya no está en funciones, entonces surge la pregunta obligada: ¿a dónde acudir?

Por eso la relevancia de este tema al día de hoy, pues no dudo que con el eventual cambio de administraciones municipales en el marco de la elección de 2018, nuevamente se vuelvan a presentar este tipo de situaciones, con el agregado de que una vez concluidas las funciones encomendadas por elección popular ya no será materia electoral.

5. Otros temas

Por último, pero no por ello menos importantes, se tienen algunos

asuntos aislados, de los cuales unos no han sido analizados por el TEEMICH, aunque otro sí, pero que igualmente no deja de ser interesante traerlos a la deliberación, pues al final del día plantean temas que tarde o temprano nos alcanzarán.

A. *Representación indígena*

Con la consolidación del Estado democrático, y con ello del pluralismo jurídico e ideológico, así como de la pluriculturalidad, el tema de los derechos de las comunidades originarias ha adquirido una connotación especial dentro de nuestra vida social, cultural y jurídica.

En ese sentido, no es desconocido que desde 1999 con el caso Tlacolulita (SUP-JDC-37/1999) la jurisdicción electoral federal, y en menor medida la local –como ya se evidenció– han sido muy activas en la tutela efectiva de los derechos indígenas, de sus usos y costumbres, así como de sus sistemas normativos internos, todo, desde una perspectiva político-electoral.

Por ello, estoy convencido que un tema que en algún momento tendremos que replantearnos, es el de la representación indígena dentro de los ayuntamientos michoacanos, y con entera independencia de sus autoridades tradicionales.

Recordemos que el artículo 2o. constitucional reconoce y garantiza que los pueblos y comunidades indígenas en su libre determinación y autonomía puedan elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, por lo que las constituciones y leyes de las entidades federativas deberán reconocer y regular ese derecho en los municipios con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

En esa lógica, por ejemplo, se ha inscrito el estado de Sonora el cual en su legislación orgánica municipal (artículo 25) se contempla la figura del "Regidor Étnico" en aquellos municipios donde se encuentren asentados pueblos indígenas.

Pero además, es una discusión que ya no está muy lejos de nosotros y mucho menos que no se haya llevado a tribunales, ya que también como ejemplo se tiene la sentencia emitida por la Sala Regional Toluca del TEPJF al resolver el expediente ST-JDC-2/2017, y en donde se analizó la solicitud de un indígena otomí para que se le reconociera como representante indígena ante el ayuntamiento de Toluca, Estado de México.

Al respecto, la Sala resolvió entre otras cuestiones que era inconvencional una disposición de la ley orgánica municipal que limita el registro solamente a un representante indígena ante el ayuntamiento, por lo que después de un estudio

interesante se concluyó que puede haber más de un representante indígena ante el ayuntamiento, o tantos representantes como comunidades indígenas haya en el ayuntamiento.

Por tanto, se ordenó su registro como representante indígena ante el ayuntamiento, y además, como se reconoció como discapacitado, también se ordenó para que el ayuntamiento otorgara las condiciones reales y efectivas que le permitieran el acceso y el desempeño de su encargo.

Como se ve, son temas interesantes que, como dijimos, si bien no se han presentado en Michoacán, también están presentes en torno a nuestra vida municipal.

B. *Paridad de género*

En este punto no me detengo mucho, y no porque se le reste interés o importancia al tema, sino porque las bases mínimas para la paridad de cara al próximo proceso electoral de 2018 ya están dadas en la medida de que la legislación michoacana ya reconoce tanto la llamada paridad vertical como horizontal, lo que sin lugar a dudas permitirá que en los próximos comicios la presencia femenina en la vida política del estado se incremente de manera sustancial.

Ante esa realidad, también tendrá que ser un tema al cual deberá estarse atento por las implicaciones que pueda tener en el momento de la definición de candidaturas por parte de los partidos políticos, durante el desarrollo de las campañas, al momento de los resultados, pero también en términos de vida interna de los ayuntamientos que, como hemos visto, dado el pluralismo político que hoy vivimos ha incrementado momentos de tensión entre sus integrantes, lo cual se podría aderezar con aspectos de género.

No obstante lo anterior, tampoco se puede negar que no sea un tema que debe llamarnos a la reflexión en torno a nuestra vida municipal.

C. *Reelección*

Igualmente otro tópico en el cual no me detengo más que lo necesario, es en el de la reelección de los ayuntamientos que, como sabemos, ya es un derecho de quienes integran los ayuntamientos actualmente en funciones, por ello, igualmente habrá que estar atentos a su desarrollo en este próximo proceso electoral.

Lo que es un hecho es que, si partimos de que uno de los objetivos de la reelección es potenciar la rendición de cuentas del gobernante al gobernado, y con base en ello dar la oportunidad al ciudadano de que pueda evaluar su desempeño a efecto de que a la postre pueda "votarlo" o "botarlo", es indudable

que para ello se requiere todo un entramado institucional que, por un lado efectivamente maximice esos procesos de transparencia y rendición de cuentas, pero que al mismo tiempo permita procesos de evaluación del ciudadano, pero todo ello en un marco de imparcialidad y de equidad que impida o inhiba prácticas que a la postre impliquen posicionamientos indebidos, uso de recursos públicos de forma incorrecta, o promociones personalizadas, todo ello con fines electorales o de reelección, aunque también sin llegar al extremo de tener instituciones sin rostro.

Así pues, también es un tema que habrá que poner en el radar de la deliberación futura en torno a la cotidianidad del municipio michoacano.

D. *Consejo de participación ciudadana en Zamora*

Por último, y este tema si fue materia de pronunciamiento por parte del TEEMICH, tiene que ver con el expediente TEEM-JDC-014/2016 y su acumulado, y en donde se impugnó la convocatoria emitida por el ayuntamiento de Zamora, para ocupar los cargos de Presidenta y Secretario de la Mesa Directiva o Consejo de Participación Ciudadana de la colonia Generalísimo Morelos en ese municipio.

En relación a ello, lo que destaca de ese asunto es que, si bien el Tribunal reconoció que en la normativa estatal ese tipo de consejos de participación no están reconocidos como autoridades auxiliares, también era un hecho de que al ser figuras reconocidas en la normativa municipal como de participación ciudadana, pero además por tener un origen electivo, y al no existir un mecanismo jurisdiccional para impugnar su conformación, es que el TEEMICH asumió competencia para conocer ese tipo de procesos electivos, el cual, al final, término invalidando ante la exclusión indebida de algunos aspirantes.

IV. CONCLUSIÓN

Asumiendo que a lo largo del presente ensayo se ha sido lo suficientemente concreto para ir delimitando los alcances de la deliberación que aquí se propone, no me resta más que concluir señalando que, si bien el TEEMICH ha procurado cerrar la brecha entre la nueva realidad política de los municipios michoacanos y el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de los ciudadanos que los conforman, también lo es que no ha sido suficiente, sino que en todo caso se requiere de un análisis mucho más amplio al interior de los propios ayuntamientos como órganos deliberativos y de gobierno de los municipios, así como en el órgano legislativo del estado, con la única finalidad de poner a tono su normativa con la vida política que actualmente les cobija, para lo cual, las sentencias aquí plasmadas y las reflexiones compartidas, ojalá puedan considerarse como un punto de partida, o un saque a esa necesaria deliberación.

EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO FRENTE A LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES

Omero VALDOVINOS MERCADO[1]
Marco Antonio TINOCO ÁLVAREZ[2]

Sumario: I. Nota introductoria. II. La violencia política contra las mujeres. III. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. IV. Marco jurídico constitucional y convencional. V. Precedentes y criterios jurisprudenciales. VI. Conclusiones. VII. Fuentes de consulta.

I. NOTA INTRODUCTORIA

En este artículo se analiza y visualiza la violencia política que sufren las mujeres en nuestro País, y el papel fundamental que juega el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en cuanto mecanismo de control constitucional para contrarrestar dicho fenómeno lesivo.

Para ello, el presente análisis consta de cuatro apartados específicos, que servirán para abordar cuestiones elementales que giran en torno a la violencia contra la mujer en el escenario político; el primero versa sobre las nociones generales de violencia, violencia política y violencia política contra las mujeres, con la finalidad de concebir las causas históricas y culturales que la provocan.

En el segundo apartado se toca lo concerniente al juicio ciudadano, en cuanto mecanismo de control constitucional, mediante el cual, la autoridad jurisdiccional electoral conoce de presuntas violaciones a las prerrogativas constitucionales de las mujeres, que lo convierte en el medio procesal por excelencia de defensa de las prerrogativas fundamentales.

---

1 Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.
2 Catedrático de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Otra parte del artículo sirve para destacar diversos ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales, que reconocen una pluralidad de derechos de las mujeres, establecen los mecanismos procesales para su tutela e imponen ciertas obligaciones a las autoridades y representantes de los poderes públicos.

Finalmente, en diverso apartado se atraen como precedentes notorios, algunos casos resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de los que se desprende que, a través de distintos criterios progresistas, ha fungido como órgano garante de los derechos político-electorales fundamentales de las ciudadanas.

II. LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES

1 Definición de violencia

Hablar de violencia es referirnos a la conducta llevada a cabo con la intención de causar algún daño, la cual puede ir desde amenazas hasta la muerte. Puede manifestarse directa o indirectamente, de manera física o mental, es decir, a través de amenazas y golpes o daños psicológicos, y su ámbito de ejecución puede ser tanto privado como público.

La violencia puede definirse como "el uso intencional de la fuerza física, amenazas contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad que tiene como consecuencia o es muy probable que tenga como consecuencia un traumatismo, daños psicológicos, problemas de desarrollo o la muerte"[3]. Suele presentarse en distintas formas y diversos sectores sociales, en el trabajo, el hogar, la escuela, la calle y otros contextos, y la pueden sufrir distintas fracciones de la sociedad, niños, mujeres, adultos, animales, etcétera, de manera individual o colectiva.

La violencia tiene muchos rostros. Hay una violencia de arriba, institucionalizada por leyes y sistemas inicuos, y una violencia de abajo que se expresa como reacción contestataria contra la primera. La violencia implantada por normas y regímenes perversos deja una secuela de pobreza y opresión, y

3 Organización Mundial de la Salud. Órgano especializado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fundado en 1948, con el fin de alcanzar, para todos los pueblos, un estado de completo bienestar físico, mental y social (salud).

recibe como respuesta la violencia contestataria que combate la violencia con más violencia. Lo cual genera una violencia multiplicada: violencia de las formas de organización social imperantes y violencia como réplica de quienes sufren la injusticia de ellas[4].

2 Violencia contra la mujer

Es importante destacar que "la violencia contra las mujeres se genera desde una gran estructura institucional y social con un nivel muy bajo o carente de cultura"[5]. Es decir, pueden considerarse muchas las causas que generan la violencia dirigida a las mujeres, pero el factor cultural juega un papel fundamental en la configuración de dicha conducta ofensiva.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer[6], señala que es "una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases".

De acuerdo con la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer[7], es "todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada"[8]. En torno a ello, existe un amplio campo donde se ejerce la violencia contra el género femenino, que va, principalmente, desde el seno familiar hasta los centros de trabajo.

Se trata de un fenómeno institucional y social en el que coexisten deberes compartidos entre el Estado y la colectividad:

---

4 Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política,* 4ª ed., tomo II, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 2040.
5 González Gordan, María Guadalupe, "La violencia contra las mujeres y las niñas: su realidad frente a los derechos humanos", *Por una vida libre de violencia contra la mujer,* Toluca, México, Instituto Electoral del Estado de México, gaceta electoral, núm. 46, mayo-agosto de 2015, p. 8.
6 Suscrita por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en Belém do Pará, Brasil, el 09 de junio de 1994. Firmada por México el 04 de junio de 1995 y ratificada el 19 de junio de 1998.
7 Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en resolución 48/104 de 20 de diciembre de 1993.
8 Artículo 1.

> Por parte de la primera, de rechazar los actos violentos contra el género femenino; por parte del segundo, su deber de iniciar *ex officio* las investigaciones, los procedimientos y, en su caso, la aplicación de sanciones a quienes sean generadores de violencia contra las féminas, con la finalidad de crear confianza en las potenciales víctimas y de que tengan conocimiento de que cuentan con la protección de la ley[9].

En realidad es una práctica reiterada la transgresión de los derechos humanos inherentes a las mujeres, tales como el derecho a la vida, a las integridades física, psíquica y moral, a los desarrollos personal, familiar y profesional, así como al desempeño de cualquier empleo, cargo o comisión[10].

Resulta relevante apuntar que las prácticas violentas hacia el género femenino tienen su origen en gran medida en la imposición de roles que históricamente han sido asignados por razón del sexo[11], y que actualmente prevalecen y son adoptados de manera "normalizada" por el grueso de la sociedad, lo que provoca que a la mujer se le vincule con actividades ajenas a las desarrolladas por los hombres y, con ello, se le exponga a una serie de actos discriminatorios.

3 Violencia política contra las mujeres

La violencia tiene diversas formas de manifestarse. Uno de sus campos de acción sin duda es el terreno político, lo que se traduce en una práctica relevante que impacta directamente en la vida democrática de este País.

Históricamente, ha existido la idea de que la política es un escenario de lucha del hombre contra el hombre por la búsqueda del poder, tal como lo sustentan algunos autores, al manifestar que "impera la premisa de que la política es necesariamente una relación de poder y violencia. Para ello, la ética política es distinta a la ética individual porque es una ética que tiende a justificar la conquista, a veces violenta y despiadada, de metas consideradas como legítimas para el grupo"[12].

---

9 González Gordan, María Guadalupe, *op. cit*. nota 5, p. 9

10 *Ídem*.

11 Desde épocas ancestrales, con la división de las actividades cotidianas como la caza, reservada exclusivamente al hombre y, por otra parte, las labores domésticas que se asignaban a la mujer. Por ello, desde el punto de vista histórico y cultural, a la mujer se le ha caracterizado como un ser débil y de menor valor frente al hombre.

12 Borja, Rodrigo, *op. cit.*, nota 4, p. 2040.

La violencia política contra el género femenino comprende todas aquellas acciones y omisiones —incluida la tolerancia— que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público[13].

El ejercicio de actos violentos que enfrentan las mujeres en la esfera política puede enmarcarse en diversas modalidades, por ejemplo, agresión física, psicológica, sexual, patrimonial, económica e institucional, esta última, de mayor significación en el ámbito del ejercicio público, practicada por los partidos políticos, los congresos, los gobiernos, entre otros[14]. Esto es, con base en la actividad política desarrollada por ellas, se despliega un conjunto de vulneraciones a sus derechos y a diversos principios constitucionales como la igualdad, equidad y no discriminación.

Las prácticas lesivas contra las féminas se manifiestan en muchos momentos en el ámbito político, los más comunes son, por un lado, las condiciones disparejas durante las contiendas electorales en las que participan, traducidas, principalmente, en rechazo, amenazas y agresiones físicas y, por otro, una vez asumido el cargo para el que fueron electas, la imposición de obstáculos que dificultan el ejercicio pleno de la función.

La violencia contra las mujeres, no sólo respecto de aspiraciones políticas, sino en cualquier ámbito social, redunda en cuestiones de discriminación, inequidad, desigualdad y, en general, de vulneración a los derechos humanos y a la dignidad de la persona, por lo que, se trata de un fenómeno jurídico, institucional y cultural, trascendente en el ámbito del constitucionalismo democrático mexicano. Por lo que, la violación a cualquier principio constitucional en el ámbito político provoca violencia.

III. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, o juicio ciudadano, desde su creación, ha adquirido notoria relevancia en el actuar

13 Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, suscrito por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y otras instituciones.
14 González Gordan, María Guadalupe, *op. cit.*, nota 5, p. 36.

jurisdiccional electoral, y se ha convertido en uno de los principales medios procesales de vigilancia de la constitucionalidad de los actos de las autoridades públicas. También significa una garantía de tutela de los derechos de las mujeres, de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos y, de manera general, de los derechos humanos.

Se trata de un medio de impugnación en materia electoral a través del cual, las personas con calidad ciudadana, pueden solicitar la protección de sus derechos político-electorales, así como de todos aquellos derechos fundamentales estrechamente vinculados con éstos, con el fin de que se les restituya su goce pleno, mediante su protección legal y constitucional[15].

Por otra parte, los derechos políticos se entienden de carácter instrumental y reservados para los ciudadanos con capacidad de ejercicio (en este caso, con derecho al voto activo y pasivo, entre otros). En ese orden, los derechos políticos son las expectativas, principalmente de no sufrir lesiones, adscritas a los ciudadanos por las normas jurídicas, relacionadas con la participación de éstos en la toma de decisiones públicas, que en su conjunto fundan la representación política y la democracia[16].

1 Antecedentes

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el competente para conocer de los juicios donde se demande la vulneración de un derecho político-electoral, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, representa el órgano supremo que resuelve acciones de inconstitucionalidad relativas a la materia electoral; sin embargo, no siempre fue así, es decir, en un momento se discutió si el Poder Judicial de la Federación debía o no inmiscuirse en cuestiones de carácter político-electoral[17].

Cabe señalar que en 1873, José María Iglesias, Vicente Riva Palacio y Porfirio Díaz, compitieron por la presidencia de la Suprema Corte, venciendo el primero de ellos, quien ejerció su cargo con la convicción de que la Corte era un poder político encargado de interpretar la Constitución[18].

---

15 Centro de Capacitación Judicial Electoral, *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano,* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 7.

16 Cienfuegos Salgado, David, *Justiciabilidad electoral en México. Reflexiones, retrospectivas y retos*, Xalapa, Veracruz, Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, 2013, p. 53.

17 Como se desprende del precedente emblemático conocido como "Debate Iglesias-Vallarta".

18 Morón Ramírez, Omar Abraham, "El debate Iglesias-Vallarta ¿Nada ni nadie sobre la Constitución?", *Revista del Posgrado de Derecho de la UNAM,* Vol. 1, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p 4.

Desde el año 1871, dicho Tribunal había expuesto ya varias tesis acerca de la incompetencia de origen, mismas que fueron perfeccionadas y explicadas por Iglesias en el sentido de que la Suprema Corte era intérprete supremo de la Constitución, aún en materia político-electoral[19]. En opinión de Ignacio Luis Vallarta, cuando presidió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1877, el máximo tribunal no debía conocer de los juicios de amparo relacionados con la competencia de las autoridades por violaciones en el procedimiento de su elección, pues dicha circunstancia traería como consecuencia implicar al Poder Judicial de la Federación en cuestiones políticas que le pudiesen hacer perder su majestad en su función de máxima autoridad jurisdiccional[20].

Por su parte, en el ámbito histórico-legislativo, los derechos políticos de los ciudadanos surgieron en la primera Ley Constitucional de 1835-1836, en la que se vio expresada la voluntad del legislador para considerar al ciudadano en la conformación del poder público, por lo menos en lo atinente al voto activo y pasivo[21]. Posteriormente, en la Constitución Federal de 1857, se llevó a cabo un proceso de positivización de diversos derechos, en virtud de que se le reconocieron diversas garantías al hombre y se ampliaron sus prerrogativas como ciudadano[22].

La Carta Magna de 1917, amplió el espectro de las garantías individuales a la par de los derechos político-electorales del ciudadano; situación que evidenció la preocupación del constituyente por reconocer y delimitar los derechos inherentes al ciudadano los mínimos indispensables para tomar parte en los asuntos públicos del País y que posibilitan la democracia[23]. Por argumentos de carácter histórico, legal y jurisprudencial, la vulneración a los derechos político-electorales del ciudadano, no trajo como consecuencia el juicio de amparo, porque dichos derechos no eran considerados como garantías individuales (ahora derechos humanos) y, por ello, se justificó la creación de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, medio de impugnación con el que se tuteló la protección de los aludidos derechos[24].

Otro antecedente que dio origen a la reforma político electoral en 1996,

---

19 *Ídem.*

20 García Álvarez, Yoli, *Juicio para la protección de los derechos político electorales,* Xalapa, Veracruz, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 5

21 Flores Bernal, Raúl, *La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales del ciudadano en el derecho mexicano y español. Un estudio comparativo entre el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el recurso de amparo constitucional español,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 10.

22 *Ídem.*

23 *Ídem.*

24 *Ibídem,* p. 11.

fue el acuerdo del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral) por el que se convocó a la ciudadanía a un Foro Nacional para Discutir la Agenda de la Reforma Político Electoral[25].

En dicho Convenio, los presidentes de los partidos políticos que en ese momento contaban con representación en el Congreso de la Unión[26], firmaron los compromisos para un acuerdo político nacional, en el que reconocieron que el paso más urgente para consolidar la reforma democrática de México era la reforma electoral. Dicho acuerdo ayudó para que se asumiera el compromiso de avanzar de inmediato en la conclusión de la reforma electoral definitiva a nivel federal, que sirviera de referente para las entidades federativas, así como para asegurar la legalidad, equidad y transparencia de los subsecuentes procesos electorales.

La citada reforma constitucional y legal, también trajo como finalidad lograr una identidad entre gobernantes y gobernados, así como la legitimación de estos últimos para instar ante las autoridades jurisdiccionales. Para lograr dicho objetivo, entre otras medidas, se derogaron los libros sexto y séptimo del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para dar paso a la promulgación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral[27].

En el Estado de Michoacán, se configuró un precedente relevante en materia de protección de derechos político-electorales, que hizo patente la necesidad de contar en la legislación local con un recurso o medio de impugnación efectivo a través del que se protegieran las prerrogativas fundamentales[28].

El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, determinó que no tenía atribuciones normativas para conocer y resolver dichos juicios, en virtud de que en la legislación estatal no se contemplaba de manera expresa ni implícita un medio de impugnación idóneo mediante el cual se pudiera revisar la legalidad de los actos impugnados. Sin embargo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

25 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 1995.

26 Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Revolucionario Institucional.

27 Sánchez Gutiérrez, Arturo y Ruiz Espíndola, Juan Carlos, "La tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos", *Justicia electoral y derechos humanos,* Morelia, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2016, p. 71.

28 Asunto especial TEEM-AES-001/2013 y sus acumulados. Los promoventes combatieron el oficio P-525-13 emitido por el Presidente Municipal y el acta de Cabildo número 46 del Ayuntamiento, ambos de Jiquilpan, Michoacán, en los que negaron realizar un nuevo proceso de elección de Jefe de Tenencia de la comunidad de San Martín, Totolán, de la misma Entidad Federativa.

Federación a través de su Sala Regional con sede en Toluca, Estado de México, determinó que, aun cuando la norma constitucional no establecía qué tipo de medios de impugnación debían ser previstos en las constituciones locales, ello no era impedimento para que los jueces electorales del orden local conocieran de posibles vulneraciones a derechos de carácter político-electoral.

Actualmente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la autoridad especializada en la materia electoral que conoce, entre otras cosas, de violaciones a los derechos político-electorales del ciudadano, entre ellos, la violencia política que se genera contra las mujeres; sin embargo, en la materia electoral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conserva para sí, el monopolio de interpretar en última instancia la Constitución[29].

2 Naturaleza y objeto

El juicio ciudadano forma parte de los medios de control constitucional del sistema jurídico mexicano, es decir, representa un mecanismo procesal de defensa de la Constitución. Su finalidad es, junto con el juicio de revisión constitucional[30], garantizar el goce pleno de las prerrogativas político-electorales fundamentales consagradas en la Carta Magna.

A través de este mecanismo legal, las personas pueden solicitar la protección de sus derechos político-electorales, y de todos los demás que de ellos se desprendan, con el fin de que se les restituya el disfrute íntegro de los mismos.

También, tomando en cuenta la naturaleza jurídico-procesal de dicho medio de impugnación:

---

29 La Constitución Federal establece en su artículo 99, párrafos VII y VIII, que "cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer, y que la organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

30 Aunque en otros supuestos, el juicio de revisión constitucional también representa un medio de control constitucional propio de la defensa de las prerrogativas fundamentales del ciudadano. La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece en el numeral 3º, inciso d), que procederá dicho medio de impugnación para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

> Corresponde a los medios de impugnación extraordinarios, en contraposición a los denominados ordinarios, pues sólo resulta admisible cuando, una vez agotados los medios ordinarios, sean insuficientes para subsanar las infracciones de que adolezcan los actos combatidos, por lo que, se impone como requisito de procedibilidad la carga de agotar previamente todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establecen para tal efecto[31].

De esa manera, el juicio refleja una instancia fundamental en la ruta jurisdiccional de protección de los derechos de los ciudadanos, pues la autoridad federal o, en su caso, estatal, una vez agotadas las etapas legales previas, mediante sus determinaciones, ejercen una función restauradora del goce de las prerrogativas constitucionales vulneradas.

3 Procedencia y competencia

El juicio ciudadano es procedente cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares; de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos; afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos; y, para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas[32].

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sostiene que:

> El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe considerarse procedente no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos político-electorales: de votar y ser votado en las elecciones populares; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del País; y, de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, sino también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio

31 Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 225.

32 Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículo 79.

> de aquéllos, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva[33].

De igual forma, la máxima autoridad electoral a través de su facultad jurisprudencial, emitió un criterio en el que sustentó:

> El derecho ciudadano a poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, incluye aquellos relacionados con la función electoral, es decir, su tutela exige que los ciudadanos puedan acceder a formar parte como integrantes de los órganos, de máxima dirección o desconcentrados, de las autoridades administrativas o jurisdiccionales electorales estatales[34].

Existe una serie de supuestos en los que resulta procedente el referido mecanismo constitucional, sin embargo, su campo de acción va más allá de la salvaguarda de los derechos fundamentales tradicionales, como el de votar y ser votado y de asociarse libre e individualmente, sino que, derivado de dichas prerrogativas, se desglosa un conjunto de nuevos derechos y libertades, como el de competir en un escenario electoral equitativo y bajo las mismas reglas para todos, esto es, que hombres y mujeres tengan idénticas condiciones para contender en un proceso electivo.

Es decir, ante las posiciones de desigualdad y desventaja que imperan en el terreno comicial, es el juicio para la protección de los derechos político-electorales, el elemento de vigilancia constitucional que salvaguarda los derechos del sector más desprotegido, particularmente, en las contiendas electivas y, también, en el ejercicio de cargos de elección popular, concretamente respecto de la vida política del sector femenil.

Por ello, ha sido necesaria la intervención del Tribunal Electoral del Poder

---

33 Jurisprudencia 36/2002, derivada de los expedientes SUP-JDC-117/2001, SUP-JDC-127/2001 y SUP-JDC-128/2001, cuyo rubro es: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN.

34 Jurisprudencia 11/2010, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivada de los expedientes SUP-JDC-1/2010, SUP-JRC-4/2010 y SUP-JRC-6/2010, cuyo rubro es: INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

Judicial de la Federación, quien a través de sus determinaciones y de sus criterios jurisprudenciales, ha sentado una serie de directrices que garantizan la tutela de las prerrogativas político-electorales de las mujeres dentro de los procesos.

La Constitución General de la República y diversas disposiciones generales en materia electoral, atribuyen la competencia para conocer del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus Salas, Superior [35] y Regionales[36]. Por su parte, a nivel local, son las leyes estatales las que fijan la

35 Conoce del juicio, entre otros supuestos, cuando: I. El ciudadano considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular, en los procesos electorales federales, en relación con las elecciones de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Ciudad de México) y en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de representación proporcional. II. Cuando habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política; considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Siendo aplicable lo anterior a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aun cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable. III. Que considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales, por ejemplo, cuando se trate de la violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados federales y senadores de representación proporcional, y dirigentes de los órganos nacionales de dichos institutos, así como en los conflictos internos de los partidos políticos cuyo conocimiento no corresponda a las Salas Regionales. IV. En el supuesto en que, habiendo obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, cuando se refiere a la elección de Gobernadores o Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículo 83, numeral 1, inciso a).

36 Conocerá la Sala Regional que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, entre otros casos: I. Cuando habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto; habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio. Cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales federales o de las entidades federativas. II. En los casos en que considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto, a solicitud de la Sala que sea competente, remitirá el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano, en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, y en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal. III. La violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento. IV. La violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en las elecciones de autoridades

existencia de un mecanismo de defensa de los derechos político-electorales de las personas, así como las reglas para su ejercicio y los órganos que asumirán la competencia para su tutela.

En diversos de los supuestos de procedencia enunciados se ven involucrados y, en muchas ocasiones mermados, los derechos de las mujeres en el ámbito político-electoral, principalmente, durante el desarrollo de los procesos electorales, y en el ejercicio del cargo público para el que fueron electas, y es el juicio ciudadano el mecanismo procesal que tienen a su alcance para exigir el respeto de sus prerrogativas fundamentales.

4 Eficacia y desarrollo del juicio ciudadano

La creación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, representó una evolución en el sistema de medios de control de la constitucionalidad nacional, y permitió ampliar el catálogo de vías procesales de defensa de los derechos humanos consagrados en el texto constitucional, particularmente en la materia electoral.

Es preciso mencionar que el juicio ciudadano, al igual que el resto de los mecanismos de defensa constitucional, aun no encuentra su desarrollo pleno como instrumento garante del goce de los derechos político-electorales, es decir, sus efectos resultan insuficientes en cuanto a la tutela integral de los derechos fundamentales, lo que, en gran parte, se debe a la falta de alternativas tutelares por parte del sistema político y democrático mexicano.

Se requiere un modelo efectivo proteccionista y reparador que comprenda medidas amplias de tutela de los derechos humanos propios de la ciudadanía mexicana, como la incorporación del pago de daños y perjuicios, aún los de naturaleza moral, o bien, disculpas públicas, en beneficio de las víctimas, como lo ha sostenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[37].

---

municipales, diputados locales, y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal, y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales. V. En los procesos electorales de las entidades federativas, el candidato agraviado sólo podrá promover el juicio cuando la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada, cuando se refiere a las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículo 83, numeral 1, inciso b).

37 Lineamientos Principales para una Política Integral de Reparaciones, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 19 de febrero de 2008.

Es decir, el régimen sancionador con que hoy en día cuenta la implementación del juicio ciudadano y, en conjunto, los medios de defensa de las prerrogativas constitucionales en México, adquieren un efecto insuficiente respecto a una verdadera restitución del derecho humano violentado, máxime cuando se trata de la vulneración a la dignidad humana, como sucede con el fenómeno político de la violencia ejercida contras las mujeres.

Se demandan verdaderos programas administrativos, accesibles, flexibles, transparentes y públicos de reparación de daños a favor de las víctimas que hayan resentido una violación a cualquiera de sus derechos que como ciudadanos les reconoce la Carta Magna y, en combinación con ello, la existencia de procedimientos definidos de responsabilidad jurídica y administrativa contra los agentes infractores de la norma suprema.

En ese sentido, de contar el sistema democrático nacional, en sus ámbitos jurisdiccional y administrativo de protección a los derechos político-electorales, con nuevas alternativas de restitución de daños, asumiría un grado más alto de consolidación, pues dichos derechos fundamentales, al haber adquirido mayor reconocimiento y relevancia con el paso del tiempo, también su regulación debe contar con el mismo grado de eficacia.

IV. MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL

La protección de los derechos político-electorales de las personas se encuentra positivizada en diversos instrumentos jurídicos de rango nacional e internacional. Estos mecanismos consagran, por un lado, una serie de prerrogativas fundamentales a favor de las mujeres y, por otro, establecen distintos mecanismos procesales cuya función es hacer efectivo su goce pleno.

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Federal establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma establece[38].

38 Artículo 1, párrafo I.

De igual forma, obliga a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. También prohíbe toda discriminación motivada, entre otras causas, por género, condición social y cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Además, instituye que el varón y la mujer son iguales ante la ley[39].

La Ley Fundamental consagra una serie de principios que regulan la actividad pública de todas las autoridades, como la igualdad y no discriminación. Lo que conlleva a gozar en identidad de condiciones, de la totalidad de oportunidades sociales, como son, laboral, educativa, de salud y, de modo destacado, en el escenario político y electoral.

Además, el constituyente nacional ha establecido en la legislación interna[40], distintas directrices que deben tomar en cuenta los operadores jurídicos al momento de impartir justicia en casos que involucren derechos de las mujeres, y que significan una importante evolución del régimen mexicano de defensa de los derechos humanos.

2 Marco convencional

El sistema jurídico interno de protección de los derechos humanos se ha reforzado con la incorporación de diversos instrumentos de carácter internacional suscritos por México, dicho en otras palabras, los tratados internacionales signados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, han cobrado vida jurídica en el ordenamiento legal mexicano, pues una vez adoptados, asumen un papel vinculante para los Estados miembros, por lo que, deben ser aplicados y respetados en sus términos, máxime cuando ofrecen un grado de protección amplio de los derechos humanos.

39 Artículos 1, párrafos III y V; y 4, párrafo I.

40 Como es el caso de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 01 de febrero de 2007, y su reglamento; el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, aprobado el 24 de abril de 2007, en la Secretaría de Gobernación; y el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, suscrito, entre otras Instituciones, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Muestra de ello es la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer[41], al disponer que los Estados partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre. Además, establece:

> Que los países miembros tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las féminas en la vida política y pública del País y, en particular, les garantizarán, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a votar en todas las elecciones y *referéndums* públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; y participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del País.

También forma parte del sistema internacional de salvaguarda de los derechos de las féminas, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, que establece, entre otros derechos, que toda mujer goce de una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado; el derecho a que se respete su vida; contar con un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos; a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su País y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones[42].

Impone a los integrantes, una serie de obligaciones traducidas en el deber de adoptar por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia, tal como se enuncia:

> Los Estados partes, deben abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación; actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; establecer procedimientos legales

41 Firmada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, el 18 de diciembre de 1979. Suscrita por México el 17 de julio de 1980 y ratificada el 23 de marzo de 1981.

42 Artículo 3º, incisos a), g) y j).

justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos; establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces[43].

De esta manera, el modelo de protección jurisdiccional frente a la violencia política contra el sector femenino se amplía[44], con la finalidad de sancionar, erradicar, pero sobre todo, prevenir el menoscabo de los derechos y libertades de las personas por razón de su sexo o género, particularmente, por ser mujer. De tal modo, las instancias impartidoras de justicia, cuentan con un repertorio normativo basto que fijan las reglas en los casos que impliquen los derechos humanos de las féminas.

V. PRECEDENTES Y CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha desempeñado un papel esencial en cuanto órgano de control constitucional, quien, a través de su función jurisdiccional ha sostenido diversos criterios proteccionistas de las prerrogativas fundamentales de las mujeres. Dicho órgano electoral, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano –y de la ciudadana-, ha confeccionado un modelo de defensa del sector femenino que recienta una vulneración a los derechos que en su favor consagra la Constitución.

1 Caso magistrada del Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí

La Sala Superior condenó las conductas atribuidas al Presidente y Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí, consistentes en impedir a la magistrada integrante del Pleno de ese órgano

43 Artículo 7.

44 Existen otros protocolos y documentos publicados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre la violencia política y de género contra las mujeres, por ejemplo: Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas; El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la Igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales; y, El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas.

jurisdiccional, acceder a la documentación necesaria para ejercer su función, así como el aseguramiento de sus oficinas por parte del Ministerio Público local, sin que existiera una causa razonable para ello, y la limitación para que las manifestaciones de la actora constaran en las actas del Pleno[45].

En aras de restaurar a la actora en el ejercicio de sus derechos, en su calidad de magistrada, el máximo órgano judicial electoral, ordenó al Presidente del Tribunal local y al Secretario General de Acuerdos, que le permitiera el acceso a toda aquella información y documentación relacionada con el funcionamiento de ese órgano; eliminar cualquier impedimento o barrera que tuviere por objeto obstaculizar el adecuado y correcto ejercicio de la función pública que en su carácter de magistrada tenía encomendada; así mismo, ordenó dar vista al Senado de la República a efecto de que investigara y, en su caso, impusiera las sanciones correspondientes por las conductas de violencia y acoso laboral.

2 Caso Presidenta municipal de San Pedro Chenalhó, Chiapas

El mismo órgano jurisdiccional electoral determinó que un grupo de personas estuvo obstaculizando el ejercicio pleno del derecho político electoral a ser votada en su vertiente de permanencia en el cargo de Rosa Pérez Pérez, como Presidenta municipal de San Pedro Chenalhó, Chiapas, ejerciendo actos de presión, para que renunciara al aludido cargo ante el Congreso local[46].

La Sala Superior concluyó que dicho acto surgió en un contexto de violencia política de género[47], por lo que, declaró ineficaz la supuesta renuncia, es decir, no podía producir efecto jurídico alguno y, en consecuencia, determinó que debía regresar a ejercer dicho cargo. También exhortó al Poder Legislativo para que a través de su Comisión Permanente y con el apoyo del Ejecutivo estatal, llevaran a cabo los actos jurídicos y materiales dirigidos a efectuar la reincorporación de la promovente al cargo de Presidenta municipal, así como para implementar las medidas idóneas, razonables y eficaces para que, en coordinación con demás integrantes del cabildo municipal y autoridades de seguridad del Ayuntamiento,

45 Ejecutoria de 30 de marzo de 2016, emitida en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-4370/2015.

46 Sentencia pronunciada el 17 de agosto de 2016, en el expediente SUP-JDC-1654/2016.

47 Es decir, cuando las agresiones están especialmente planificadas y orientadas en contra de las mujeres por su condición de mujer y por lo que representan en términos simbólicos bajo concepciones basadas en prejuicios. Incluso, muchas veces el acto se dirige hacia lo que implica lo "femenino" y a los "roles" que normalmente se asignan a las mujeres. *Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres.*

resguardaran el orden público en el referido municipio. Esto es, a través de dicha resolución ordenó que tanto la Presidenta municipal como el cabildo en general, desempeñaran el cargo en un ambiente de paz y tranquilidad.

3 Caso Presidenta municipal de Cuilapan, Guerrero

Un criterio proteccionista fue adoptado por ese órgano jurisdiccional cuando analizó el caso de Felicitas Muñiz Gómez, Presidenta municipal de Cuilapan, Guerrero[48], de quien, un grupo de habitantes de la comunidad exigió su renuncia a tal cargo y, para ello, desplegaron una serie de actos consistentes, entre otros, en la toma violenta y saqueos del Ayuntamiento, destrucción y obstrucción de obra pública e irrupción de forma violenta a las casas de la actora.

Los efectos de la sentencia fueron, en esencia, ordenar al Síndico y a tres de los Regidores municipales, que se abstuvieran de cometer actos de violencia política y de género encaminados a afectar el pleno ejercicio del cargo de la actora como Presidenta municipal del referido Ayuntamiento. También vinculó al Gobernador, Congreso, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Seguridad Pública, así como al Instituto Estatal y de Participación Ciudadana, todos del Estado de Guerrero, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, llevaran a cabo los actos jurídicos y materiales que resultaren necesarios para garantizar el correcto desempeño del mencionado cargo, y así garantizaran su seguridad, la de sus familiares, colaboradoras, colaboradores y demás ediles del referido Municipio. Además, dio vista a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República (FEPADE)[49], para que, en la esfera de sus atribuciones, determinara lo conducente, pues se configuraron actos constitutivos de violencia política basada en elementos de género.

4 Criterios jurisprudenciales

El Tribunal Electoral Federal, en su calidad de órgano de control de la constitucionalidad en México, ha emitido un conjunto de criterios jurisprudenciales[50], con el fin de tutelar los derechos de las mujeres en los casos que sean violentados por razón de género.

---

48 Resuelto el 19 de octubre de 2016, e identificado con el asunto SUP-JDC-1773/2016 y su acumulado SUP-JDC-1806/2016.

49 Órgano especializado en conocer e investigar las conductas ilícitas en materia electoral.

50 Jurisprudencia 48/2016, localizable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 19, 2016, páginas 47, 48 y 49, cuyo rubro es

Ha reconocido que la discriminación es toda aquella distinción, exclusión o restricción basada, entre otros, en sexo y/o el género, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas en todas las esferas; y, que debido a la complejidad que implican los casos de violencia política de género, así como a la invisibilización y normalización en la que se encuentran este tipo de situaciones, es necesario que cada caso se analice de forma particular para definir si se trata o no de violencia de género y, en su caso, delinear las acciones que se tomarán para no dejar impunes los hechos y reparar el daño a las víctimas.

De esta manera, los diferentes criterios jurisdiccionales y jurisprudenciales sustentados por el órgano especializado en la materia electoral, lo identifican como una instancia tutelar de los derechos y las libertades del sector femenil que reconoce la Constitución General de la República y los tratados internacionales adoptados por el Estado mexicano. Además, posicionan al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano como el mecanismo de control constitucional por excelencia que tienen a su favor las personas para hacer efectivo el goce pleno de sus prerrogativas.

VI. CONCLUSIONES

Histórica y culturalmente, la mujer ha resentido en su perjuicio una serie de dificultades que la han posicionado en un estado de desventaja social, al ser considerada en muchas ocasiones como un objeto o, simplemente, con menor valor frente al hombre.

La violencia contra las mujeres en el ámbito político se traduce en cualquier acto u omisión a cargo de los actores políticos que, de manera directa o indirecta, perjudique a las ciudadanas en sus aspiraciones o ejercicio de cargos públicos.

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es el medio de control constitucional que tienen a su favor las mujeres para hacer efectivo el goce pleno de sus prerrogativas fundamentales.

VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES. Y la identificada con los datos: Tesis LXXXV/2016, visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 19, 2016, páginas 54 y 55, de rubro ACOSO LABORAL. CONSTITUYE UN IMPEDIMENTO PARA EL EJERCICIO DEL CARGO, CUANDO SE ACREDITA EN CONTRA DE ALGÚN INTEGRANTE DE UN ÓRGANO ELECTORAL.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es el órgano especializado en la materia comicial, cuya función es garantizar el acceso efectivo a la justicia, de las mujeres cuando sufran vulneración a sus derechos humanos político-electorales.

La violencia hacia las mujeres, más que una cuestión únicamente de corte político, representa un fenómeno cotidiano de discriminación y desigualdad por razón de género, lo que se traduce en una constante violación a la dignidad humana, es decir, al valor que como persona tenemos todos.

VII. FUENTES DE CONSULTA

Bibliográficas:

BORJA, RODRIGO, *Enciclopedia de la política,* 4ª ed., tomo II, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL, *Juicio para la protección de los derechos político – electorales del ciudadano,* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CIENFUEGOS SALGADO, David, *Justiciabilidad electoral en México. Reflexiones, retrospectivas y retos,* Xalapa, Veracruz, México, 2013.

FLORES BERNAL, Raúl, *La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales del ciudadano en el derecho mexicano y español. Un estudio comparativo entre el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el recurso de amparo constitucional español,* México, Universidad Nacional Autónoma de México.

GARCÍA ÁLVAREZ, Yoli, *Juicio para la protección de los derechos político electorales,* Xalapa, Veracruz, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

GONZÁLEZ GORDAN, María Guadalupe, "Por una vida libre de violencia contra la mujer", *Gaceta electoral,* núm. 46, mayo-agosto, Toluca, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2015.

MORÓN RAMÍREZ, Omar Abraham, "El debate Iglesias-Vallarta ¿Nada ni nadie sobre la Constitución?", *Revista del Posgrado de Derecho de la UNAM,* Vol. 1, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José Fernando, *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo y RUIZ ESPÍNDOLA, Juan Carlos, "La tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos", *Justicia electoral y derechos humanos,* Morelia, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2016.

Leyes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres.
- Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Electrónicas

- *http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html*
- *http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx*
- *https://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo_web.pdf*
- *http://sief.te.gob.mx/iuse/default.aspx*
- *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm*

JUSTICIA ELECTORAL: SAN FELIPE DE LOS HERREROS, UN REFERENTE DE AUTOGOBIERNO INDÍGENA

José René OLIVOS CAMPOS[1]

I. INTRODUCCIÓN

En el presente siglo, cobran relevancia los derechos de las personas indígenas reconocidas con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) de 2001 y con las de 2011 se ampliaron al prever a los tratados internacionales como fuente de los derechos humanos, lo que constituye el bloque de constitucionalidad[2] en la materia, asimismo se establecieron los medios de protección, como el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano (JDC), garantizados por los órganos jurisdiccionales electorales.

En este tenor, este trabajo tiene por objetivo tratar la sentencia TEEM-JDC-005/2017 del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, como un caso que protegió los derechos de las personas integrantes de la comunidad indígena de San Felipe de Los Herreros del Municipio de Charapan, Michoacán. En el juicio se requirió al ayuntamiento los recursos públicos que les corresponden a la comunidad para administrarlos directamente en proporción al número de habitantes del Municipio.

Este precedente se inscribe con una novedosa normativa política electoral prevista en los cambios a la CPEUM de 2014, que se armonizó en los estados, en la que se inscribió el de Michoacán, con modificaciones constitucionales y legales en materia electoral en ese mismo año, que se estableció, en la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano dentro de otros medios de impugnación, que antes de las reformas no se preveía.

---

1 Doctor en Derecho con Mención Honorifica por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigado Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores.
En este trabajo destaco la colaboración de Adrián Hernández Pinedo, Secretario Proyectista del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.
2 Por bloque de constitucionalidad se puede comprender al previsto expresamente en la Constitución, así como los principios, normas y valores de los derechos humanos de los tratados internacionales que aquélla refiera.

En tal sentido, se expone una explicación de la sentencia y sus implicaciones en la protección de los derechos de las personas indígenas realizada por los tribunales electorales mediante el JDC.

II. NOCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

Los derechos políticos son derechos humanos reconocidos en el constitucionalismo desde el siglo XVIII, que se han ampliado progresivamente en los sistemas constitucionales contemporáneos de cada nación y en la recepción de los ordenamientos jurídicos internacionales, en los que se entienden como las prerrogativas de las personas cuando asumen el estatus de ciudadanos para participar directamente o a través de sus representantes en los asuntos públicos en condiciones de libertad e igualdad para ejercerlos.

En el paradigma del reconocimiento de los derechos políticos se expresa en las condiciones del ejercicio de los ciudadanos en el constitucionalismo. En la CPEUM, artículo 35o. fracciones I, II, III, V, VI, VII y VIII, establece que son derechos de los ciudadanos: el votar, ser votado, asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos públicos, ejercer el derecho de petición, iniciar leyes y votar en las consultas populares. En tanto en los artículos 41, base VI, establece que para garantizar los principios constitucionales y legalidad de los actos y resoluciones electorales se fijara el sistema de medios de impugnación, así como de protección de los derechos políticos.

La protección de los derechos humanos se contempla para el derecho consuetudinario, con las modificaciones al artículo 2o., apartado A, fracciones II y III, Constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de agosto de 2001,que señaló los derechos para los pueblos y comunidades indígenas, fijó que éstos gozan de su libre determinación y autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución, respetando las garantías individuales y los derechos humanos, así como elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

Estas disposiciones constitucionales se extienden con las reformas constitucionales del 2011, en cuyo artículo 1o. establece en rango constitucional los tratados internacionales de los derechos humanos y agrega el principio pro persona con la redimensión de la interdependencia de los derechos políticos al imponer la observancia de las disposiciones de los ordenamientos internacionales.

Con lo que los derechos políticos comprenden a los ciudadanos en un sentido amplio, en términos de los tratados internacionales se prevén instrumentos internacionales relacionados con esta materia, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1981; el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, publicado el 24 de enero de 1991.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos se fija:

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece:

Artículo 25

1. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
2. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
3. 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;
4. Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, alas funciones públicas de su país.

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre se consigna:

Artículo 20

1. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos se prescribe:

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 igualy por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

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

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

De este modo, los derechos políticos se establecen en un amplio bloque jurídico de los derechos políticos y humanos y su protección cuando sean violentados por las autoridades o los particulares.

Los derechos políticos se encuentran íntimamente relacionados con la participación ciudadana en los asuntos públicos que son de interés de todos e interactúa o son interdependientes con las personas de las colectividades para integrar elegir o ser electos en la conformación de los órganos del gobierno, participar en las decisiones de estos o vinculados a derechos específicos, como del derecho de las personas de comunidades indígenas que se relacionan a su ámbito de decisión política, económica, social y jurídica como se prevé en la CPEUM, artículo 2o. en el que se encuentra el derecho a la autodeterminación, lo cual debe garantizar el Estado Mexicano las expresiones de identidad de los pueblos dada su condición política.

En suma, los derechos políticos pueden comprender el ejercicio del voto, las actividades que realizan los ciudadanos en precampañas y campañas políticas, en la asociación y filiación en los partidos políticos, la postulación de candidatos independientes, el derecho de petición política, la prácticas de actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico en el autogobierno y en el sistemas normativos de usos y costumbres, las del ejercicio y desempeño del cargo electo popularmente, participar en la consulta política, la iniciativa de leyes ciudadanas, el plebiscito, referéndum y revocación del mandato y en todo asunto público.

III. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DEL CIUDADANO

Las reformas a la CPEUM y legales de 2014, en materia política y electoral establecieron cambios relevantes al sistema electoral mexicano, que armonizaron la legislación de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia.

En el Estado de Michoacán se hicieron los ajustes a la Constitución Michoacana a su artículo 98 A, publicado en el Periódico Oficial, el 25 de junio de 2014, asimismo, se adecuó el Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo y la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana.

A través de estas reformas constitucionales y legales, se establece el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, siendo competente el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de conocer y resolver a fin de garantizar la defensa y tutela de los derechos de votar, ser votado, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

El JDC es arrogado por el Título Quinto de la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, que comprende los artículos73 al 78, resulta coherente con la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, previstos en la reforma de 1996 en la CPEUM, artículo 99, fracción V, que se estableció como JDC en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

EL Título Quinto de Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo regula el JDC. Los artículos 73, 74 y 75 previene que procede el JDC, cuando el ciudadano: por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parteen forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos; Teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales del Estado; Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular; Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política;

Considere que un acto o resolución dela autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electoral; Estime que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales, aplicables a precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, aun cuando no están afiliados al partido señalado como responsable; Por causa de inelegibilidad de los candidatos, las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva.

En tanto los artículos 76 al 78 de la Ley citada prescribe la competencia del Tribunal para conocer y resolver el JDC, los efectos que deberán tenerlas sentencias y de las notificaciones.

La prescripción legal de procedencia del JDC, se ha complementado con la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al resolver casos en los cuales se hacían valer otros derechos humanos, que ha considerado que existen manifestaciones políticas de otros derechos como el derecho político de acceso a la información pública en materia electoral; el derecho de petición en materia política y del derecho de asociación en materia político-electoral, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de garantizar los derechos político-electorales.

Con lo que las decisiones del TEPJF han contribuido a extenderla protección de los derechos políticos y electorales. Asimismo, el JDC como un medio de impugnación a través del cual los ciudadanos puedan promover la protección de sus derechos políticos-electorales, también se han ampliado conforme a las reformas Constitucionales en materia de derechos humanos publicadas el 10 de junio de 2011, relativas a la aplicación del principio pro persona y al control de convencionalidad, con lo que se ha potenciado la protección de los derechos políticos-electorales de las personas.

Hasta antes de la reformas constitucionales y legales locales de 2014, los juicios ciudadanos que se interponían ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, eran remitidos a la Sala Regional correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Toluca, por ser la instancia Federal la que contaba con la competencia para resolverlos.

Fue en junio de 2013, cuando cuarenta y dos personas habitantes de la comunidad de San Martín Totolán, perteneciente al Municipio de Jiquilpan, Michoacán, de forma individual y por su propio derecho, se inconformaron con la designación de su Jefe de Tenencia, autoridad municipal contemplada en la Leyt Orgánica Municipal del Estado de Michoacana, por no contar con facultad legal para conocer del asunto, el Tribunal Estatal remitió el asunto a la referida Sala Regional –trámite que recaía a todos los juicios ciudadanos

interpuestos en el Estado- a fin de que conociera y resolviera del asunto.

No obstante, la resolución de la Sala Regional federal –ST-AG-20/2013- modificó el paradigma de la competencia en el juicio ciudadano, al establecer que: "*…el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán es el competente para conocer y resolver los medios de impugnación materia del presente expediente…*".

Entre otras consideraciones, estimó la Sala Regional que el federalismo judicial se materializa a través del respeto a los principios de definitividad de las instancias en materia de administración de justicia; pero también por el respeto de las atribuciones y competencias de los tribunales estatales.

Este fue el precedente del JDC que conoció y resolvió el Tribunal Electoral del Estado aun y cuando el legislador michoacano había sido omiso en establecer un medio de impugnación que permita garantizar los derechos político electorales de la ciudadanía, lo que no podía constituir un obstáculo que le prive de la posibilidad de promover la respectiva impugnación en defensa de sus derechos en el ámbito local.

IV. EL CASO DE SAN FELIPE DE LOS HERREROS

En la sentencia identificada con la clave TEEM-JDC-005/2017 del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, constituye un caso que protegió los derechos de las personas como ciudadanos integrantes de la comunidad indígena de San Felipe de Los Herreros del Municipio de Charapan, Michoacán, con lo que se garantizó el autogobierno indígena.

1. Antecedentes

El 12 de julio de 2015, mediante Asamblea General, la Comunidad indígena de San Felipe de Los Herreros, del municipio de Charapan, Michoacán, decidió solicitar al Ayuntamiento los recursos públicos que les corresponden para administrarlos directamente, lo que hizo del conocimiento de la autoridad municipal el 30 de julio siguiente.

Derivado de lo anterior, el 23 de febrero de 2016, las autoridades tradicionales de San Felipe de los Herreros y el referido Ayuntamiento, celebraron un convenio para la entrega y administración de recursos públicos federales y estatales, a favor de dicha comunidad.

Por lo que, mediante solicitudes de 21 de julio del citado año y 27 de enero de 2017, la Comunidad Indígena solicitó por escrito al Ayuntamiento, que se entregaran los recursos públicos, atendiendo al criterio de proporcionalidad poblacional, así como al derecho humano de libre determinación como comunidad indígena.

Inconformes con la negativa a la solicitud realizada, el 22 de marzo del año en curso, los Representantes de Bienes Comunales, Jefes de Tenencia, Consejo Comunal Indígena y diversos habitantes, todos de la población indígena de San Felipe de los Herreros, promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

2. Agravios

En el escrito de presentación de demanda del juicio ciudadano, los actores hicieron valer como único agravio, la negativa del Ayuntamiento de entregarles la parte del presupuesto público que les corresponde atendiendo al principio de proporcionalidad poblacional, violenta sus derechos humanos y políticos de libre determinación y autogobierno, señalando que, para mantener las formas tradicionales de organización en su comunidad, requieren tener independencia económica, tal como diversas disposiciones constitucionales y convencionales lo establecen.

3. Valoración de la prueba

El Tribunal Electoral del Esado determinó que no existía una situación de hecho que produjera incertidumbre sobre el derecho que tiene la comunidad indígena de San Felipe de los Herreros, para administrar directamente los recursos públicos que le corresponde; en virtud de que el Ayuntamiento de Charapan lo reconoció a través de un convenio. En el cual, entre otros aspectos, se fijó que la Comunidad Indígena tiene derecho a determinar libremente su condición económica, a efecto de mantener y desarrollar sus sistemas tradicionales de representación política; de ahí que, en el caso, existía certeza en cuanto al reconocimiento de ese derecho

El Convenio que, al reunir la calidad de documental pública por obrar agregado en el expediente en copia certificada, se le concedió valor probatorio pleno, además de que fue signado por unanimidad de quienes integran el Ayuntamiento, es decir, el Presidente Municipal, Síndico y sus siete regidores, por lo que al encontrarse suscrito por quienes legalmente lo representan, manifestaron su voluntad y consecuentemente consintieron sus efectos. Con lo que se determinó que contaba con fuerza vinculante para su cumplimiento.

Tomando en cuenta lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las sentencias relativas al juicio SUP-JDC-1865/2015 y SUP-JDC-1966/2016, en la que entre otro orden de asuntos se determinó, que de una interpretación sistemática de los artículos 2o. y 115 de la CPEUM, consagra implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales, en el sentido de que el municipio está dotado de un régimen competencial propio y exclusivo, de manera que los ayuntamientos pueden autorizar que otro sujeto de derecho, ejerza directamente los recursos que integran la hacienda municipal.

El Tribunal Electoral del Estado concluyó que el Ayuntamiento tiene personalidad jurídica y dispone con atribuciones para suscribir convenios que comprometan al municipio, siempre y cuando, dos terceras partes de sus miembros esté de acuerdo, tal como lo disponen los artículos 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal; en relación con el 121, de la Constitución Local; y 32, fracción X; 49, fracción XII; y 124, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal.

Resolviendo finalmente, que es deber del Ayuntamiento proporcionar los medios necesarios que permitan a la Comunidad Indígena de San Felipe de los Herreros, organizar y prestar servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que, a través de sus autoridades representativas o tradicionales, asuman de manera inmediata o progresiva la organización y el funcionamiento de programas que impactan directamente en su comunidad; lo cual, fue reconocido y pactado en el convenio aludido; con lo que se armoniza el municipio libre con el derecho a la autodeterminación de la comunidad indígena, en atención a lo previsto por el artículo 2º, Apartado B, fracción I, de la Constitución Federal, en cuanto a su obligación de determinar equitativamente, las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas administrarán directamente para fines específicos.

En sentido, en la sentencia que se analizó, se ordenó al Ayuntamiento efectuara la entrega de los recursos económicos, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos a la autodeterminación y autogobierno de la comunidad de San Felipe de los Herreros.

4. Circunstancia Específica

El caso resuelto por el Tribunal Electoral del Estado promovido por los ciudadanos de la comunidad de San Felipe de los Herreros, es diverso al precedente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del falló del JDC del 18 de mayo de 2016, identificado con la clave SUP-JDC-1865, promovido por autoridades comunales y civiles de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, presentado en contra de la negativa del Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán, de que se le entregara de manera directa a la propia comunidad los recursos públicos que les corresponden para su administración.

Determinación que Sala Superior reconoció el derecho a la comunidad indígena a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, así como en aquellas que les permitan determinar libremente su condición política, social y cultural mediante el establecimiento de ciertas garantías mínimas que materialicen ese derecho, entre ellas, la consulta previa e informada por conducto de sus autoridades tradicionales, sobre los elementos cuantitativos y cualitativos respecto de la transferencia de responsabilidades relacionadas con su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden.

Precedente en el que la Sala Superior dispuso, que la consulta tenía como fin conocer si era voluntad de la comunidad indígena que se realizara la entrega de los recursos públicos para administrarlos por su cuenta, así como para definir los elementos cuantitativos y cualitativos necesarios para la entrega de responsabilidades derivadas del derecho al autogobierno.

Circunstancia ésta última que no ocurrió en el juicio ciudadano TEEM-JDC-005/2017 que conoció y resolvió el Tribunal Electoral local, al existir elementos probatorios que determinaban algunas diferencias sustanciales con aquel asunto, como lo es, entre otras, el convenio celebrado el 23 de febrero de 2016, por el Ayuntamiento de Charapan y las autoridades tradicionales de la comunidad purépecha de San Felipe de los Herreros, en el que se fijaron aspectos necesarios para la entrega del recurso económico por parte de los primeros y la administración de éstos por parte de los segundos, de ahí que el Tribunal determinó que en el caso, resultaba innecesario vincular a consulta en cuanto a si se quería o no tener la responsabilidad de la administración de los recursos aludidos por parte de la comunidad.

Por lo que el Tribunal Electoral del Estado ordenó al Ayuntamiento a hacer efectiva la entrega de recursos económicos a la comunidad de San Felipe de los Herreros, que conforme a la Constitución Federal y a la ley le corresponden, en el entendido de que la base para hacerlo sería el convenio suscrito por las partes, el Ayuntamiento y los integrantes de la comunidad, tomando en cuenta que los elementos en él establecidos debían complementarse para la entrega y administración de los mismos.

Con lo que se vinculó al Ayuntamiento para que acordara lo conducente con la comunidad indígena a través de sus autoridades representantes, respecto a los elementos cuantitativos y cualitativos adicionales que estimaran necesarios, en los términos del convenio suscrito entre ambas partes y de lo sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; precisando que tales acuerdos debían ser compatibles con los sistemas tradicionales de esa comunidad.

5. Impugnación ante Sala Regional

El presidente y síndico municipal del ayuntamiento de Charapan, Michoacán inconformes con la sentencia dictada el 27 de abril de 2017 por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, el 9 de mayo siguiente, promovieron el Juicio Electoral ante la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación registrado con la clave ST-JE-8/2017.

Medio de impugnación que fue resuelto por la citada Sala Regional el 25 de mayo del año en curso, en el sentido de sobreseer el juicio electoral promovido, al considerar que los actores carecían de legitimación para promover el medio de impugnación, al haber fungido como autoridades responsables en el juicio ciudadano local donde se dictó la resolución impugnada.

En consideración de la Sala Regional, no existe el supuesto normativo que faculte a las autoridades, en el orden federal, estatal o municipal, así como a los órganos de los partidos políticos nacionales o locales a acudir a la justicia federal cuando hayan formado parte de una relación jurídico procesal, como autoridad u órgano partidista responsable, es decir, como sujeto pasivo, en razón de que carecen de legitimación activa para promover un juicio o la interposición de un recurso.

6. Ejecutoria de la Sentencia

Conforme a lo mandatado por el Tribunal Electoral del Estado en la sentencia del JDC identificado con la clave TEEM-JDC-005/2017, el 30 de junio de 2017, el pleno acordó el cumplimiento del falló y con ello quedo firme la sentencia. Al acordar la parte actora y la autoridad responsable que la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Michoacán sería la autoridad encargada de entregar los recursos públicos que le corresponden a la comunidad indígena de San Felipe de los Herreros, para lo cual el Ayuntamiento de Charapan aprobó por unanimidad en sesión extraordinaria solicitar a la Secretaría de Finanzas y Administración que realice la transfiriera directamente la parte proporcional de recursos públicos a la comunidad indígena a través del Consejo de Administración como autoridad representante de esta, que sería el titular y responsable de la aplicación de los recursos, que comenzaría a efectuarse a partir del primero de junio del presente año, por el monto del 15.6% del presupuesto total del municipio. Asimismo, el Consejo de Administración se encargaría de administrarlos, obligándose a que le fueran fiscalizados directamente por la Auditoría Superior de Michoacán, para comprobar la correcta aplicación del presupuesto asignado.

En el Cuaderno de Cumplimiento de Sentencia se contiene el escrito del Representante de Bienes Comunales, Jefe de Tenencia y el Consejo Comunal Indígena, en cuanto autoridades representantes de la comunidad indígena actora, en el que manifestaron su conformidad con el cumplimiento de la sentencia

dictada por el Tribunal Electoral del Estado.

En suma, se declaró por el Tribunal Electoral del Estado cumplida la sentencia identificada TEEM-JDC-005/2017, conforme a lo dispuesto por el propio órgano jurisdiccional local.

V. CONSIDERACIÓN

Primera. El JDC se constituye en garante de los derechos políticos y electorales del ciudadano que se ha redimensionado en la actualidad, al reconocerse en la CPEUM, los tratados internacionales y en las determinaciones de los órganos jurisdiccionales federal y locales.

Segunda. El ejercicio de los derechos políticos de las personas en el estatuto de ciudadanos cuando se trata de comunidades indígenas son interdependientes con los derechos a la libre autodeterminación, el derecho al autogobierno, el derecho a la autonomía, el derecho a la consulta y el derecho a la celebración de convenios para crear, modificar y trasmitir derechos y obligaciones.

Tercera. La protección de los derechos de las comunidades indígenas por los órganos jurisdiccionales electorales, en los tiempos presentes, constituye un avance al garantizarlos, no obstante, es necesario que, conforme al principio de progresividad, también los órganos legislativos y ejecutivos federal y los ayuntamientos asuman decisiones y acciones en el ámbito de su competencia que los favorezcan, a fin de hacer realidad el pleno ejercicio de dichos derechos. No solo se trata de un acceso efectivo a la justicia estatal, sino de una acción integral de los órganos depositarios del poder del Estado social y democrático de derecho.

VI. FUENTES DE CONSULTA

Libros:

OLIVOS CAMPOS, José René, "Justicia Electoral Local", en Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Elector, México, TEEM, 2015

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo

Tratados Internacionales:

Declaración Universal de Derechos Humanos

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

EL JUICIO CIUDADANO COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN DE LAS ELECCIONES DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES EN MICHOACÁN

Alejandro Rodríguez Santoyo [1]
Viridiana Villaseñor Aguirre [2]

Sumario: I. Introducción. II. Desarrollo del Juicio ciudadano. III. Elecciones de autoridades auxiliares de los ayuntamientos. IV. Naturaleza de los procedimientos de elección de autoridades auxiliares. V. Principios que deben cumplir en el proceso de elección de autoridades auxiliares municipales. VI. Criterios Relevantes. VII. Juicios ciudadanos vinculados con elecciones de autoridades auxiliares resueltos por el Tribunal Electoral del Estado. VIII. Conclusiones. IX. Referencias bibliográficas.

I. INTRODUCCIÓN

A fin de garantizar el desarrollo de las elecciones de autoridades auxiliares de los ayuntamientos equiparables a un proceso electoral, tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán a través de la resolución de juicios ciudadanos, han establecido directrices para que éstas se apeguen a los principios de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

En este sentido, en el presente artículo se abordará la naturaleza y principios que deben regir en las elecciones de autoridades auxiliares, así como su marco legal en distintos estados del país.

De igual manera, se hará referencia a diversos precedentes que han resuelto los órganos jurisdiccionales en materia electoral en relación a este tipo de elecciones, los cuales son útiles para evidenciar que las autoridades encargadas de organizar este tipo de comicios, se les debe exigir el cumplimiento de garantías mínimas que permitan dar certeza al resultado obtenido y la protección a la libre voluntad de los electores.

---

1 Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.
2 Secretaria Instructora y Proyectista del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

II. DESARROLLO DEL JUICIO CIUDADANO

En nuestro país el reconocimiento de los derechos humanos de índole política, como tales y su tutela judicial, es relativamente joven aun cuando la Constitución mexicana preveía derechos político-electorales del ciudadano, en el marco jurídico nacional no existía algún medio de defensa para salvaguardarlos.

Derivado de la reforma electoral de 1996, surge a la vida jurídica mexicana el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, como instrumento legal para hacer valer las presuntas vulneraciones a este tipo de derechos consignados en la constitución, y en la ley, así como los vinculados en dicha materia para con la protección de los derechos fundamentales a fin de que puedan ser restituidos por las autoridades jurisdiccionales competentes.[3]

A pesar de que el juicio ciudadano nació con limitada procedencia, constreñido a ciertos actos y resoluciones violatorias a los *derechos de votar, ser votado, de asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país y de afiliación a los partidos políticos,* se ha extendido su tutela judicial –a nivel legislativo, pero en otras veces en sede jurisdiccional-, a una gama de derechos, incluso a otros derechos fundamentales relacionados con éstos, como son el derecho a la libertad de expresión, de petición, derecho a la información pública en materia electoral,[4] principio de paridad de género;[5] y la protección igualmente se amplía contra todas las autoridades y órganos que vulneren derechos de esta naturaleza.

Por lo que ve a las elecciones de autoridades auxiliares de los ayuntamientos, los tribunales electorales, a través del juicio ciudadano, son competentes para conocer las inconformidades que se deriven de la convocatoria para la elección de las referidas autoridades, porque en ella se establecen las bases para que mediante el voto universal, libre, secreto y directo, la ciudadanía elija a representantes populares Comités de Colonia.[6]

---

3 NIETO CASTILLO, Santiago y ESPÍNDOLA MORALES Luis, 2012. Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, México, Porrúa, página 57.
4 Jurisprudencia 47/2013, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 6, núm. 13, 2013, pp. 31, 32 y 33.
5 Tesis XXI/2012, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral,* Año 5, núm. 10, 2012, pp. 52 y 53.
6 SUP-AC-17/2011 y sus acumulados.

En Michoacán, no fue sino hasta la expedición de la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 30 de junio de 2014, que se incorpora a la legislación procesal electoral, el juicio ciudadano –el JDC-.[7]

Es relevante mencionar que antes de esta fecha, en 2013, surgió el precedente local de diversos ciudadanos del Municipio de Jiquilpan, Michoacán, que presentaron, por su propio derecho, impugnaciones en contra de violación a sus derechos político-electorales, derivado principalmente de la omisión de convocar a nueva elección del Jefe de Tenencia de San Martín Totolán, en la que se tomara en cuenta su derecho a elegir democráticamente a quien ocuparía dicho cargo.

Ante la inexistencia de un recurso judicial, que expresamente determinara su procedencia, estas impugnaciones fueron presentadas al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, quien se declaró incompetente para conocerlas, remitiéndolas al Tribunal Electoral local, quien les dio entrada como Asuntos Especiales y asumió la competencia, bajo el argumento esencial de que la falta en la legislación electoral de un medio de impugnación específico para garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos, no podía mermar la efectividad de los mandatos constitucionales ni constituir un obstáculo que privara a los ciudadanos de promover una impugnación en defensa de sus derechos; ejerciendo así, una competencia más amplia de la tutela a éstos.

En ese asunto, el primer aspecto al que se avocó el referido órgano jurisdiccional electoral, fue a determinar si el acto impugnado era de índole electoral; es decir, si implicaba afectación a derechos político-electorales y por ende el asunto era susceptible de ser tutelado por dicha instancia. Así, de un análisis minucioso de las disposiciones normativas que regulaban la elección y las atribuciones de los jefes de tenencia, como autoridades auxiliares del Municipio, se arribó a la conclusión que tanto el ejercicio material que implica el cargo, la transcendencia de sus funciones y la naturaleza de su elección, evidentemente se trataban de un acto electoral. Lo anterior, porque la Ley Órganica Municipal, aunque formalmente no sea una norma en materia electoral, disponía que los jefes de tenencia debían ser electos a tráves de votación libre y secreta.[8]

---

7 A partir de octubre de 2014 a junio de 2017, el Tribunal Electoral del Estado ha conocido de un total de 1,037 juicios ciudadanos, que representa el 69.08% del total de los medios de impugnación presentados, cuya temática va más allá del derecho a votar en elecciones populares.

8 GARCÍA RAMÍREZ, María de Jesús et al. (coords.), 2014, La Protección de los Derechos Político- Electorales en el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, TEEM, página 97.

III. ELECCIONES DE AUTORIDADES AUXILIARES DE LOS AYUNTAMIENTOS

El municipio se divide internamente en espacios territoriales que reciben diversas denominaciones, como también se utilizan diferentes nombres para las distintas categorías de poblaciones comprendidas en su territorio. [9]

Bajo este régimen de organización del municipio, las autoridades auxiliares son los representantes de las comunidades, elementos básicos de la organización territorial del municipio y dependen del ayuntamiento, quien les delega la autoridad a través de ciertas funciones o atribuciones. En principio, la autoridad pertenece al ayuntamiento, para que sea ejercida por él mismo, sin embargo, para poder cumplir con mayor eficiencia, es necesario encomendar determinadas funciones a diferentes funcionarios que desempeñan un puesto entre ellos.[10]

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán,[11] establece que el Estado tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa.

En tanto que la Ley Orgánica del Estado, prevé que la administración municipal en las poblaciones fuera de la cabecera municipal, estará a cargo de los jefes de tenencia y encargados del orden en sus comunidades, los cuales se elegirán a través de un plebiscito, mecanismo de participación ciudadana que implica el ejercicio del derecho fundamental de votar y ser votado.

El jefe de tenencia será electo en votación libre y secreta, sancionada por una comisión especial, creada por el Ayuntamiento para cada una de las tenencias, integrada de manera plural con un regidor de cada una de las fuerzas políticas que

9 FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, 2010, Las Elecciones Municipales, Temas de Derecho Electoral, México, TEPJF, página 28.
10 CERDA ADAM, Arnoldo, 2008, Autoridades Auxiliares, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, página 28.
11 Artículos 111 y 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán.

integran el cabildo y por el Secretario del Ayuntamiento como fedatario.[12]

Existen otras regulaciones en el país como es el caso de Colima,[13] en el que su Ley Orgánica Municipal establece las bases generales de integración y atribuciones de las autoridades auxiliares municipales, que se conforman por las comisarías, juntas y delegaciones municipales; señalando que sus integrantes serán electos mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos residentes en la localidad, de conformidad con las bases y procedimientos que aprueben para tal efecto cada uno de los ayuntamientos, asegurando y garantizando así la participación ciudadana vecinal.

Por lo que ve a la elección de estas autoridades en el Estado de México,[14] se sujetará al procedimiento establecido en la convocatoria y de conformidad al Código Comicial de la citada demarcación,[15] la autoridad administrativa electoral podrá elaborar convenios con los ayuntamientos para la realización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de autoridades auxiliares municipales.

Mientras que en el Estado de Hidalgo, señala que la elección de estás autoridades se regirá conforme el reglamento que expida la autoridad municipal[16].

Por otro lado, en el Estado de Veracruz[17] el Código Electoral establece que la elección de agentes y subagentes municipales de los ayuntamientos se sujetará a los principios rectores de los procesos electorales y que el organismo público local proporcionará apoyo a los ayuntamientos que lo solicitaren, consistente en el préstamo de material electoral y cursos de capacitación.

En las legislaciones estudiadas podemos observar que los ayuntamientos son los encargados de organizar las elecciones de las autoridades auxiliares, sin embargo, en algunas entidades como Veracruz y el Estado de México, los organismos públicos locales, podrán proporcionar apoyo para su organización, capacitación, elaboración de documentación electoral y desarrollo.

12 Artículos 60 y 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.
13 Numerales 60 y 61 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.
14 Artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
15 Artículo 185, fracción XLVI del Código Electoral del Estado de México.
16 Artículo 82 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.
17 Artículo 17 del Código Electoral del Estado de Veracruz.

Respecto a la organización de este tipo de elecciones por parte de los ayuntamientos, la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[18] ha señalado que no cuentan con la infraestructura de un órgano que tiene como única función, la de organizar elecciones; por tanto, si bien se les debe exigir el cumplimiento de garantías mínimas que permitan tener certeza del resultado obtenido y la protección de la libre voluntad de los electores, se debe considerar que no cuentan con el personal dedicado específicamente para la capacitación, ubicación de casillas, distribución de paquetes, entre otras actividades. Tampoco tienen un servicio profesional de carrera como el que tienen establecido desde hace años los institutos electorales de las entidades federativas y el propio Instituto Nacional Electoral, por lo que no se le puede exigir que cumplan todas las formalidades de una elección constitucional.

En razón de que la autoridad municipal no es un ente que de manera profesional y continua organice procesos electivos en la demarcación en que ejerce sus atribuciones, es decir, si bien su naturaleza es administrativa, en la organización de los procesos electivos ostenta una naturaleza de carácter materialmente electoral.

Ello en razón de que el Ayuntamiento tiene una naturaleza diversa, y cuyas principales funciones consisten esencialmente en planificar la urbanización de la ciudad, la numeración de casas; mantener en buen estado las vías públicas; construir y mantener en buen estado mataderos, mercados y cementerios, así como administrarlos; velar por la higiene de la ciudad; nombrar a los empleados necesarios para las oficinas y servicios de la administración Municipal; ayudar a la creación y mantenimiento de Cuerpos de Bomberos, bibliotecas, escuelas, canchas deportivas, museos, parques; establecer los límites de las zonas urbanas y suburbanas de las ciudades, villas y modificarlos cuando hubiere lugar a ello.

Sin embargo, como puede observarse, la organización de procesos comiciales no es de suyo una función que de manera periódica, permanente y profesional desempeñe en el ejercicio de sus facultades.

Por lo anterior, es importante reflexionar si el ayuntamiento es la autoridad que debe seguir organizando este tipo de elecciones o deberían ser los organismos públicos locales los encargados de realizarlas, porque ciertamente el

18 ST-JDC-238/16.

ayuntamiento tiene una naturaleza distinta y no es un ente especializado en materia electoral; para lo cual se tendría que asentar en las legislaciones electorales estatales, las reglas generales que van a regir en el desarrollo de este tipo de procesos.

IV. NATURALEZA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ELECCIÓN DE AUTORIDADES AUXILIARES

Los procedimientos celebrados para la renovación de las autoridades auxiliares municipales tienen naturaleza electoral, porque la legislación establece que el acceso a estos cargos debe ser a través del voto ciudadano, es decir con base en la voluntad ciudadana quedando su designación sujeta al sufragio popular, para tal fin, se despliegan una serie de actos y etapas consecutivas de ahi que se esta en presencia de un proceso electoral[19].

Además de ello, la naturaleza electoral de los procedimientos celebrados para la renovación de las autoridades auxiliares municipales deriva de que en ellos se desarrollan los siguientes actos: inician con la expedición, aprobación y publicación de una convocatoria, en la que se señalan los requisitos previstos en las propias leyes para el registro de fórmulas dentro de los plazos ahí establecidos, la autoridad ante la cual se efectuará el registro, la aprobación de candidatos, la instalación de las mesas receptoras de votos, el día de la celebración de la jornada electoral, el proceso del cómputo de resultados, así como la definición de los resultados correspondientes, la declaratoria de validez de la elección y la fecha de entrada en funciones de los candidatos electos.

En igual sentido, la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha señalado que los procedimientos para la elección de las autoridades auxiliares, tienen naturaleza electoral, por contar con etapas relacionadas con la preparación del proceso electivo, jornada electoral y calificación de la elección.[20]

---

19 SUP-CDC-2/2013.
20 ST-JDC-4/2016.

V. PRINCIPIOS QUE DEBEN CUMPLIR EN EL PROCESO DE ELECCIÓN DE AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

De conformidad con los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son principios que rigen la materia electoral la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, por tanto, la elección de autoridades auxiliares, al considerarse como un proceso democrático electivo, deben permear dichos principios constitucionales, en donde las elecciones se realicen mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

De los referidos principios destaca el de certeza y definitividad relacionado con el despliegue de una serie de actos y etapas consecutivas que se van clausurando de manera sucesiva, conforme avanza el proceso electivo, y que no se pueden reabrir una vez concluidas.

De igual forma el principio de certeza reviste a estas elecciones para que puedan considerarse validas y autenticas, por ello todas las actividades de la autoridad municipal en cuanto órgano electoral deben estar dotadas de veracidad y certidumbre, sujetas invariablemente al principio de legalidad, obervando escrupulosamente el mandato constitucional y las disposiciones normativas.

Además, los principios de máxima publicidad y transparencia, en este tipo de elecciones deben potenciarse al mayor grado cuando se trata de actos que involucran el ejercicio del derecho político-electoral de votar y ser votado, por lo que cualquier acto vinculado con el proceso de selección del jefe de tenencia, debe ser publicado y hecho del conocimiento de manera eficaz a la ciudadanía en general, toda vez que se trata de un acto trascendental en la vida de una comunidad determinada[21].

La máxima publicidad debe respetarse en el procedimiento para seleccionar a las autoridades auxiliares en la gestión municipal, porque la publicidad de todos los actos llevados a cabo en dicho procedimiento permite a la ciudadanía tener certeza de los requisitos, etapas, decisiones y actos emitidos por la autoridad municipal, con el propósito de transparentar la actividad administrativa en la selección e integración de las autoridades auxiliares y, en su

21 ST-JDC-4/2014

caso, conocer y disponer oportunamente de la información necesaria para estar en posibilidad de cuestionar los actos que se consideren contrarios a la norma jurídica.

VI. CRITERIOS RELEVANTES

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1. Oportunidad para la presentación de los juicios ciudadanos.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver la contradicción de criterios SUP-CDC-2/2013, estimó que la impugnación de actos cuyo fin sea la renovación de órganos auxiliares de los ayuntamientos, al estar inmersos en procesos electorales, todos los días y horas se tienen como hábiles y los plazos debían computarse de momento a momento y si están señalados por días,[22] estos se considerarán de veinticuatro horas, al tener como objetivo la elección de autoridades mediante al ejercicio de voto ciudadano.

Así, determinó que cuando se controvierte la legalidad de actos desarrollados en procesos electorales, sean constitucionales o para elegir otro tipo de autoridades, como son los delegados, subdelegados municipales o titulares de órganos auxiliares de los ayuntamientos, en el cómputo del plazo para su impugnación debe prevalecer la regla atinente a que todos los días y horas son hábiles.

Al respecto, recientemente la Sala Regional Toluca del TEPJF al resolver el ST-JDC-144/2017, que se vinculaba con la elección de autoridades auxiliares de la comunidad de Atapaneo, correspondiente al municipio de Morelia, Michoacán, estableció que la regla prevista en el artículo 8° de la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, en la cual textualmente se refiere:

ARTÍCULO 8. *Durante el proceso electoral todos los días y horas son hábiles.*

---

22 Jurisprudencia 9/2013, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 6, núm. 13, 2013, pp. 55 y 56

Los plazos se computarán de momento a momento y si están señalados por días, éstos se considerarán de veinticuatro horas.

Cuando la violación reclamada en el medio de impugnación respectivo no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley.

Generaba una confusión razonable al actor, toda vez que ley de justicia en Michoacán, no señala expresamente que las elecciones de autoridades municipales se encuentran homologadas a un proceso electoral como los denominados constitucionales y, por tanto, le sea aplicable el cómputo de los plazos con todos los días y horas como hábiles. Además, refirió que en el Estado de Michoacán no se llevó un proceso electoral de los previstos expresamente en el texto constitucional durante el tiempo en que se desarrolló el proceso electivo para renovar autoridades auxiliares en Atapaneo.

Razonamiento que el citado órgano jurisdiccional consideró correcto en atención al principio pro persona contenido en el artículo 1º de la Constitución Federal y 29, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cual implicaba la preferencia, en la interpretación, de la norma más protectora o menos restrictiva el ejercicio de los derechos humanos consagrados en la Constitución o en los tratados internacionales, sin que importe si se trata de normas internas o internacionales, lo importante es que la norma posea un estándar mayor de protección o menor de restricción de los derechos humanos.

2. Irreparabilidad de la elección de autoridades municipales.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver la Contradicción de Criterios número SUP-CDC-3/2011, se pronunció sobre la procedibilidad del medio impugnativo promovido para calificar la determinación de validez o invalidez de una elección de autoridades municipales, en el entendido que, en todos los casos, él o los integrantes del ayuntamiento correspondiente ya tomaron posesión de su cargo, con anterioridad a que se hubiera resuelto, en su caso, el medio impugnativo dirigido a combatir dicha determinación.

Al respecto, la citada Sala Superior consideró que si entre el plazo para la calificación de la elección y la toma de protesta del cargo, no se reguló un plazo razonable que permitiera el agotamiento de la cadena impugnativa, no se actualizaba la causal de improcedencia de consumación irreparable de los actos.

Ello, porque el bloque de constitucionalidad que se ubica en la cúspide del orden jurídico nacional, enmarcado en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los criterios de orden comunitario sostenidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en interpretación del artículo 25, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los que se ha señalado que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, sencillo y rápido, ante los jueces y tribunales competentes que los ampare contra actos que violen sus derechos humanos.

3. Reelección de autoridades auxiliares.

En este caso la impugnación de origen tuvo como materia de controversia si el aspirante a candidato renunció o no al cargo que venía desempeñando, para poder participar en la elección de los integrantes en la Junta Auxiliar de San Mateo Zoyamazalco del Ayuntamiento de Contepec, Puebla.

Para ello, la Sala Regional de la Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consideró que a partir de la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, ordenó a las legislaturas de las entidades federativas que dispusieran, en la legislación correspondiente, la posibilidad que los integrantes de los Ayuntamientos se eligieran de manera consecutiva e inmediata de un periodo a otro, con lo cual el principio de no reelección que rigió el sistema político mexicano perdió vigencia.

Por lo que consideró que no existió impedimento expresamente previsto que imposibilitara a los ciudadanos, para participar en la elección de los integrantes de la Junta Auxiliar y, en su caso, ser electos de manera consecutiva para el periodo inmediato siguiente.

Ello, porque es claro que no existe norma Constitucional, federal o local, ni legal que estableciera como limitante para ser integrante de una Junta Auxiliar, el hecho de haber ocupado el cargo en el periodo inmediato anterior, de manera que si lo establece la convocatoria, ésta debía leerse a la luz de las disposiciones constitucionales y legales atinentes.

En consecuencia, la norma que impide a los integrantes de una Junta Auxiliar, ser electos de manera consecutiva para un periodo inmediato, debe ser leída en el nuevo marco constitucional; en virtud de que el Poder Revisor Permanente de la Constitución ha eliminado ese impedimento para esos funcionarios públicos, por analogía y mayoría de razón, en una interpretación conforme con la propia Constitución, se debe considerar que, para el caso de los integrantes de una Junta Auxiliar, no existe ese impedimento, al ser un cargo de menor jerarquía en comparación con los demás, máxime si se tiene en

consideración que tampoco hay norma que expresamente imponga esa restricción.

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

1. Inaplicación de normas relacionadas con elecciones de autoridades auxiliares.

El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán al resolver TEEM-JDC-016/2016, advirtió razones de inconvencionalidad que conllevaron a que en el caso concreto se implicarán los artículos 65 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, así como el 75 del Bando de Gobierno Municipal de Zamora, Michoacán, en los que se establece como requisito para ser jefe de tenencia el contar con educación básica e instrucción elemental, respectivamente.

En este sentido, referido Tribunal consideró que el requisito de contar con instrucción de por lo menos educación básica resulta desproporcional para un cargo de un órgano auxiliar del ayuntamiento que no se exigía a los integrantes del mismo, de ahí que resulte excesivo e injustificado su cumplimiento.

Ello, porque la Ley Orgánica Municipal impuso un requisito no contemplado constitucionalmente para un cargo de jerarquía superior, con mayores atribuciones y facultades, por tanto, concluyó que la porción normativa cuya constitucionalidad y convencionalidad que se analizó, no resultara legítima en función del fin perseguido, dado que en realidad constituía una restricción injustificada para contender al cargo de Jefe de Tenencia que se aleja de los márgenes previstos en el numeral 35, fracción II, de la Constitución Federal, 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2. Integración de Casillas.

En el juicio ciudadano TEEM-JDC-956/2015, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, consideró que en los procesos de elecciones de autoridades auxiliares, no es válido suponer que los regidores que integren la comisión especial del ayuntamiento de Hidalgo, Michoacán sean los que directamente reciban los votos de la ciudadanía, sino que más bien éstos debían nombrar a los ciudadanos que llevarán a cabo dichos actos, pues estimar lo contrario trastoca el principio de imparcialidad al inmiscuir como funcionarios de casilla a quienes son autoridades públicas de alto rango en el municipio con facultades de decisión y que además se encuentran vinculados a institutos políticos; por lo que el referido órgano

jurisdiccional consideró que la votación en la única casilla instalada en la tenencia de Huajúmbaro fue recibida, entre otros, por un regidor integrante de la comisión especial, por tanto, que se concluyó que la votación fue recibida por funcionario sin facultades para ello, elemento éste que tomó en cuenta para anular la elección.

VII. JUICIOS CIUDADANOS VINCULADOS CON ELECCIONES DE AUTORIDADES AUXILIARES RESUELTOS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO

Desde que se incorporó a la legislación procesal electoral en el estado de Michoacán -junio 2014- el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano al 05 de julio de 2017, se han dictado en el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán 13 sentencias relacionadas con elecciones de autoridades auxiliares, los cuales se enlistan a continuación:

Tabla de Juicios Ciudadanos resueltos por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, vinculados a elecciones de autoridades auxiliares de junio de 2014 a julio de 2017

Tenencia	Expediente	Acto impugnado	Sentido	Cadena impugnativa
San Agustín del Pulque municipio de Cuitzeo, Michoacán.	TEEM-JDC-004/2015	Se controvierte la elección de Jefe de Tenencia de San Agustín del Pulque municipio de Cuitzeo, Michoacán, porque no se les informó de la misma con la debida anticipación, a través de los medios que comúnmente utilizan para ello, como lo es el perifoneó.	Se sobreseyó el medio de impugnación al haberse presentado de manera extemporánea.	No se impugnó.

Tenencia	Expediente	Acto impugnado	Sentido	Cadena impugnativa
San Miguel Chichimequillas, municipio de Zitácuaro, Michoacán.	TEEM-JDC-952/2015, TEEM-JDC-953/2015, TEEM-JDC-954/2015 y TEEM-JDC-955/2015.	En contra de la supuesta omisión del Ayuntamiento de aprobar y emitir la Convocatoria de Ley para elegir a los Jefes de Tenencia y Encargados del Orden para el periodo 2015-2018, así como la ilegal emisión de la Convocatoria por el Secretario del Ayuntamiento.	Consideró procedente la pretensión de los actores respecto de la omisión del Ayuntamiento de Zitácuaro, Michoacán, de aprobar y emitir Convocatoria para la elección de Jefes de Tenencia y Encargados del Orden para el periodo 2015-2018	La Sala Regional Toluca del TEPJF mediante la sentencia ST-JDC-594/2015 y acumulados, revocó la dictada por el Tribunal Local.
Huajúmbaro, municipio de Hidalgo Michoacán.	TEEM-JDC-956/2015.	En contra del proceso de elección de jefe de tenencia de Huajúmbaro, municipio de Hidalgo Michoacán para el periodo 2015-2018 así como de la declaratoria de validez y entrega de constancia de mayoría a quien resultó electo en dicha elección.	Se revocó la declaratoria de validez y la constancia de mayoría del candidato ganador, por lo que se declaró la invalidez del proceso electivo de jefe de tenencia de Huajúmbaro, municipio de Hidalgo, Michoacán.	La Sala Regional Toluca del TEPJF, a través del ST-JDC-4/2016, confirmó la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado.
Guacamayas, Lázaro Cárdenas, Michoacán.	Guacamayas, Lázaro Cárdenas, Michoacán.	La omisión de las autoridades municipales de proporcionar la información que solicitaron referente al proceso de elección del Jefe de Tenencia de la comunidad de Las Guacamayas, perteneciente al municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán; la apertura de los paquetes electorales y proceder al conteo de boletas, en los plazos establecidos en la convocatoria respectiva; así como informar de los medios de impugnación que, en su caso, se hubiesen promovido en contra de los resultados preliminares; en resumen,	Se tuvieron por no presentados los juicios ciudadanos, en virtud de que se actualizó la causal de improcedencia al quedar el asunto sin materia.	No se impugnó.

Tenencia	Expediente	Acto impugnado	Sentido	Cadena impugnativa
		todo lo referente al proceso de elección del Jefe de Tenencia de la localidad antes mencionada.		
Aputzio de Juárez, municipio de Zitácuaro, Michoacán.	TEEM-JDC-001/2016, TEEM-JDC-002/2016 y TEEM-JDC-003/2016 acumulados	Las supuestas violaciones cometidas durante el proceso electoral de la autoridad auxiliar administrativa de jefe de tenencia de Aputzio de Juárez, en el municipio de Zitácuaro, Michoacán.	Se sobreseyeron los juicios, por haberse presentado de manera extemporánea la presentación de las demandas.	No se impugnó.
Francisco Villa, municipio de Tumbiscatío, Michoacán.	TEEM-JDC-006/2016.	Se impugnó el acta emitida por el cabildo del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán, por la que se designó al Jefe de Tenencia de la comunidad de Francisco Villa (Las Cruces), así como la omisión de convocar a una nueva elección para elegir al Jefe de Tenencia de esa comunidad.	Se desechó en virtud de que se actualizó la causal de improcedencia consistente el que el acto que se impugna deriva de una acto consentido por el actor.	La Sala Regional Toluca del TEPJF, a través del ST-JDC-44/2016, desechó el medio de impugnación por considerarlo extemporáneo.
Copítero, municipio de Tacámbaro, Michoacán.	TEEM-JDC-009/2016	Convocatoria para la elección de Jefe de Tenencia de Atacheo de Regalado, del Municipio de Zamora, Michoacán, así como la elección, votación, cómputo y emisión de la constancia de mayoría y validez,	Se declaró la invalidez del proceso electivo de Jefe de Tenencia de la comunidad de Atacheo de Regalado, del Municipio de Zamora, Michoacán; y se inaplicó al caso concreto de la porción normativa del artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.	No se impugnó
Turundeo, municipio de Tuxpan, Michoacán.	TEEM-JDC-020/2016	Por la trasgresión a los principios rectores del proceso electivo para Jefe de Tenencia de Turunteo, municipio de Tuxpan, Michoacán.	Se desechó por haberse presentado el juicio de manera extemporánea.	No se impugnó.

Tenencia	Expediente	Acto impugnado	Sentido	Cadena impugnativa
Capula, municipio de Morelia, Michoacán.	TEEM-JDC-030/2016	Por la asignación de la constancia de mayoría otorgada a favor Humberto Trujillo Neri, derivado de la elección de Jefe de Tenencia de Capula, Municipio de Morelia, Michoacán.	Se invalidó el proceso electivo de Jefe de Tenencia de Capula, Municipio de Morelia, Michoacán y se implicó las porciones normativas contenidas en los artículos 4, fracción XI, 12, 13, 43, fracciones III, X y XI, del "Reglamento que establece el procedimiento para la elección de auxiliares de la administración pública municipal de Morelia y sus atribuciones".	La Sala Regional Toluca del TEPJF, a través del ST-JDC-304/2016 revocó la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en la que declaró la validez de la elección de la Jefatura de Tenencia de Capula y dejó sin efectos la inaplicación de porciones normativas contenidas en los artículos 4, fracción XI, 12, 13, 43, fracciones III, X y XI, del citado Reglamento del ayuntamiento de Morelia, Michoacán.
Emiliano Zapata, municipio de Villamar, Michoacán.	TEEM-JDC-051/2016	Violación a su derecho político-electoral de ser votado en la emisión de la convocatoria y por haber existido irregularidades graves durante el proceso de elección.	Se confirma la emisión de la convocatoria y los resultados consignados en el acta de cómputo de la elección de jefe de tenencia de Emiliano Zapata, Municipio de Villamar, Michoacán, así como la declaración de validez de la misma y la entrega de la constancia de mayoría y validez de dicha elección.	No se impugnó
Atapaneo, municipio de Morelia, Michoacán	TEEM-JDC-018/2017	Elección de Jefatura de Tenencia de Atapaneo, Michoacán.	Se desechó por considerar que la demanda se presentó de manera extemporánea	La Sala Regional Toluca del TEPJF, a través del ST-JDC-144/2017, revocó la sentencia del Tribunal Local, al considerar que el juicio no se presentó de manera extemporánea.

Tenencia	Expediente	Acto impugnado	Sentido	Cadena impugnativa
El Caracol, del municipio de Hidalgo, Michoacán.	TEEM-JDC-020/2017	Convocatoria para la elección de Jefe de Tenencia de la Comunidad de "El Caracol", del Municipio de Hidalgo, Michoacán.	Se consideró fundado el agravio, al advertirse una violación al derecho político-electoral del actor de ejercer el cargo derivado de una suspensión temporal.	No se impugnó.

Como se advierte en la tabla anterior en el 54% (7) de los Juicios Ciudadanos resueltos por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, los interesados quedaron conformes con las resoluciones emitidas, impugnandose el 46% (6) de los fallos.

Del análisis del cuadro anterior, también se observa que de los 13 Juicios Ciudadanos, accionados para combatir elecciones de autoridades auxiliares en cuatro (31%) de los casos no se entró al estudio de fondo, por considerarse extemporáneos[24].

VIII. CONCLUSIONES

De conformidad con lo expuesto en el presente ensayo, la tutela de los derechos político-electorales del ciudadano a través de los criterios jurisdiccionales de los Tribunales en materia electoral cada día es más amplia, porque no sólo se protege el derecho de votar y ser votado de los ciudadanos en las elecciones constitucionales para renovar los poderes ejecutivo y legislativo, sino que también se amplía a que elecciones de las autoridades auxiliares de los ayuntamientos, con la finalidad de vigilar que se realicen con las mismas características de una elección democrática, libre, auténtica y periódica, en donde se respete el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Un aspecto fundamental a considerar para evitar la constante judicialización de este tipo de elecciones y dotar de certeza a los ciudadanos que participan en procesos comiciales para elegir a las autoridades auxiliares de los

24 Regulado en Michoacán, en los artículos 55 a 72 de la Ley de Justicia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo

municipios, es adicionar un marco normativo dentro del Código Electoral del Estado de Michoacán, en el cual se establezcan las reglas que deben regir en el desarrollo de este tipo de elecciones; o bien, tomar el ejemplo la legislación Electoral del Estado de Veracruz, la cual prevé que el organismo público local apoyará a los ayuntamientos que lo soliciten con préstamo de material electoral o cursos de capacitación.

Por otro lado, es necesario establecer en la legislación de Michoacán un medio de defensa idóneo para impugnar las elecciones de autoridades municipales auxiliares, estableciendo en la normatividad la competencia del Tribunal Electoral del Estado de Michaocán, reconocida en criterios jurisdiccionales, para sustanciar y resolver en forma definitiva este tipo de impugnaciones, por medio, no del Juicio Ciudadano sino del Juicio de Inconformidad previsto en la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, procedente para cuestionar las determinaciones de las autoridades electorales que vulneren principios constitucionales, la validez de una elección y la legalidad de sus resultados.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A. Libros

CERDA ADAM, Arnoldo, 2008, Autoridades Auxiliares, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

GARCÍA RAMÍREZ, María de Jesús et al. (coords.), 2014, La Protección de los Derechos Político- Electorales en el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, TEEM.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, 2010, Las Elecciones Municipales, Temas de Derecho Electoral, México, TEPJF.

NIETO CASTILLO, Santiago y ESPÍNDOLA MORALES Luis, 2012. Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, México, Porrúa.

B. Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

Código Electoral del Estado de México.

Código Electoral del Estado de Veracruz.

C. Jurisprudencia

Jurisprudencia 47/2013, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 6, núm. 13,2013, pp. 31, 32 y 33.

Tesis XXI/2012, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 5, núm. 10, 2012, pp. 52 y 53.

Jurisprudencia 20/2010, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, núm. 7, 2010, pp. 42 a 44.

Jurisprudencia 47/2013, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 6, núm. 13,2013, pp. 31, 32 y 33.

Tesis XXI/2012, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 5, núm. 10, 2012, pp. 52 y 53.

Jurisprudencia 20/2010, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, núm. 7, 2010, pp. 42 a 44.

Jurisprudencia 9/2013, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 6, núm. 13, 2013, pp. 55 y 56.

C. Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

SUP-AC-17/2011 y sus acumulados.

SUP-CDC-3/2011.

ST-JDC-16/2013.

SUP-CDC-2/2013.
ST-JDC-4/2014.
ST-JDC-4/2016.
ST-JDC-238/16.
ST-JDC-144/2017

D. Sentencias del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

TEEM-JDC-004/2015.
TEEM-JDC-952/2015 y acumulados.
TEEM-JDC-956/2015.
TEEM-JDC-959/2015 y acumulados.
TEEM-JDC-001/2016 y acumulados.
TEEM-JDC-006/2016.
TEEM-JDC-009/2016.
TEEM-JDC-016/2016.
TEEM-JDC-020/2016.
TEEM-JDC-030/2016.
TEEM-JDC-051/2016.
TEEM-JDC-018/2017.
TEEM-JDC-020/2017.

CULTURA DE LA LEGALIDAD Y SU VINCULACIÓN CON LA JUSTICIA ELECTORAL

César Lorenzo WONG MERAZ*

Sumario: I. Introducción. II. Concepto y diversas consideraciones. III. El papel de los entes públicos en la cultura de la legalidad. IV. Cultura de la legalidad en la democracia. V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Desde tiempos remotos, se ha entendido al voto como uno de los métodos más críticos con los que cuentan los ciudadanos para influir en la toma de decisiones de sus gobiernos, y es precisamente por ello que ha sido ineludible para cualquier democracia el establecer las bases jurídicas necesarias para que la sociedad intervenga de manera directa en sus procesos electorales, en concordancia con la coyuntura propia de cada Estado.

Las últimas décadas nos han permitido ser testigos de cómo los ordenamientos legales encargados de normar la materia electoral en nuestro país se han ido transformando a un ritmo acelerado, en congruencia con el acontecer político y social, lo que ha derivado en el establecimiento de reglas y figuras muy cambiantes en la materia.

Cabe destacar que, si bien la evolución del sistema electoral mexicano se ha abocado sustancialmente al rubro federal, también debe estimarse que éste no ha sido el único punto de transformación, ya que, de modo simultáneo a sus variaciones, cada una de las entidades federativas ha reproducido un esquema similar, en ejercicio de las atribuciones de soberanía y autonomía que la propia Constitución General de la República les otorga.

Los tribunales electorales locales son justamente fruto de ese fenómeno y sin lugar a dudas, se han arraigado como instrumentos imprescindibles para potencializar la eficiencia y la eficacia en la aplicación de justicia electoral en nuestro país.

---

* Magistrado del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

Por tanto, pudiera decirse que el camino recorrido por las entidades federativas en este rubro ha sido largo, en aras de poder consolidar instituciones electorales fuertes, que generen verdadera confianza en la ciudadanía.

En ese sentido, de manera paralela a las reformas señaladas, se han emprendido y desarrollado cada vez con más fuerza, campañas por parte de órganos de gobierno, organismos autónomos y sociedad civil; cuyo propósito es generar en la ciudadanía la llamada "cultura de la legalidad" en sus más diversas acepciones y enfatizado en un gran número de temas y necesidades propias de nuestra nación.

Lo anterior es así debido a que no es ningún secreto que en los últimos años, los resultados de las elecciones en México han enfrentado crisis de credibilidad, particularmente cuando la diferencia entre el primer y el segundo lugar es muy reducida.

Afortunadamente, los Tribunales Electorales han sabido llevar a buen puerto las impugnaciones presentadas, dando respuesta a todos y cada uno de los reclamos desplegados por la vía legal.

Ello habla de instituciones fuertes, de instituciones preparadas y de un sistema electoral de calidad, que ha permitido que el Estado de Derecho prevalezca, respetándose los principios constitucionales y convencionales que sirven como cimiento de la democracia mexicana.

Por tanto, las reformas señaladas anteriormente, han significado un parte aguas dentro de nuestro marco normativo, pues se puede hablar de una transición hacia una democracia casi perfeccionada en el país, sentando las bases para que la sociedad perciba un menor grado de elitismo o corrupción dentro del sistema político nacional.

No obstante, el camino por recorrer aún es largo, particularmente en lo que respecta a la cultura de la legalidad, por lo tanto, analizar este tipo de cuestiones en aras de maximizar su difusión es apenas una muestra mínima de las obligaciones que como ciudadanos y servidores públicos tenemos que emprender.

II. CONCEPTO Y DIVERSAS CONSIDERACIONES

Para iniciar con el tema, es preciso señalar algunos conceptos vinculados a la cultura de la legalidad, a fin de tratar de percibir lo mucho que influye en el ánimo, no sólo nacional, sino también global.

La cultura de la legalidad según Godson[1] es el conjunto de creencias, valores, normas y acciones que promueve que la población crea en el estado de derecho, lo defienda y no tolere la ilegalidad. Es el soporte del estado de derecho e implica que el carácter o espíritu fundamental de la cultura favorece el estado de derecho.

Por otro lado, Correa señala que la cultura de la legalidad se ha convertido en un movimiento teórico, en tanto que pretende el desarrollo y difusión de una tendencia política, social y jurídica de carácter innovadora: constituirse en un proyecto para fortalecer el Estado de derecho y por tanto contribuir a la consolidación democrática.[2]

Además, Lavega señala que la cultura de la legalidad existe cuando hay una creencia compartida de que cada persona tiene la responsabilidad individual de ayudar a construir y mantener una sociedad con un Estado de derecho.[3]

De lo antepuesto, podemos inferir que la cultura de la legalidad constituye una herramienta de autorregulación y/o vigilancia individual o grupal dentro de la sociedad, misma que se exige por parte de los ciudadanos, cuyo propósito es alcanzar un respeto superior de la ley.

III. EL PAPEL DE LOS ENTES PÚBLICOS EN LA CULTURA DE LA LEGALIDAD

Analicemos en primer término, cuál es el papel que juega la justicia electoral en la cultura de la legalidad.

Como se señalaba en líneas previas, el trabajo emprendido por los tribunales electorales, cuyo inicio se remonta a principios de la década de los noventa –al menos en lo que a tribunales meramente jurisdiccionales se refiere– ha ido evolucionando de manera paulatina en la República Mexicana, con base en las peculiaridades que el entorno político derivado de cada proceso electoral ha generado.

---

1 Adaptado de Godson, R. *Symposium on the Role of Civil Society in Countering Organized Crime: Global Implications of the Palermo.* Palermo, Italia. Sicily Renaissance. 2000.

2 Correa Ortiz, Jonathan Alejandro. *Cultura de la legalidad y derechos humanos. Colección de Textos sobre Derechos Humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2016.*

3 Lavega, Gerardo, *La cultura de la legalidad.* México. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2006.

En esa sintonía, estos organismos se han consolidado como medios de contención para la violencia política, pues han evitado que conflictos relacionados con el votar y el ser votado, causen estragos en la paz social del país, desde las grandes ciudades, hasta las más pequeñas comunidades.

Estos órganos, encargados de resolver todas y cada una de las controversias que, con motivo de vulneración de derechos humanos en su vertiente político electoral, se presenten; constituyen la instancia ciudadana que busca, mediante su actuar cotidiano, mermar prácticas ilegales que desafortunadamente, ha permeado en nuestro entorno político.

Es por lo anterior, que en aras de promover la cultura de la legalidad, se han emprendido un sinnúmero de acciones desde las diversas esferas locales, nacionales e internacionales, a fin de apuntalar en el colectivo mexicano, la imperiosa necesidad de conducir nuestro actuar en apego a la Ley.

La pretensión primordial es entonces que cada ciudadano se apegue al marco normativo que le es propio, dada su calidad de ciudadano o de ciudadano y funcionario público, a la vez que se compromete a vigilar que este mismo sea respetado por parte de otros miembros de la sociedad.

Lo antepuesto es así, pues de conformidad con lo sostenido por Pedro Salazar Ugarte en su obra Democracia y Cultura de la Legalidad, esta última, en una sociedad determinada, es el conjunto de conocimientos, creencias, usos y costumbres y símbolos de los miembros de la misma en relación con los aspectos de la vida colectiva que tienen que ver con las normas jurídicas y su aplicación[4].

Es decir, se trata de una simbiosis necesaria que no puede funcionar sin la ciudadanía, pero tampoco sin los entes de gobierno.

Por tanto, para fortalecer la cultura de la legalidad, son necesarias acciones conjuntas entre la sociedad y las instituciones, en aras de generar la sinergia que permita la emisión de políticas públicas y la creación de los espacios de acción, reflexión y análisis para promover el conocimiento de la impartición de justicia electoral y cultura de la legalidad en la materia, a fin de que la sociedad esté al tanto de los cauces legales existentes y aproveche los canales que se ponen a su alcance para exigir el respeto de los derechos que estime vulnerados.

La experiencia global, nos ha demostrado que el Estado de Derecho no

---

4 Salazar Ugarte, Pedro. *Democracia y Cultura de la Legalidad. Disponible en: http://www.ine.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/docs_estaticos/cuadernos_divulgacion/cuaderno25.pdf.*

puede existir sin el convencimiento y la participación activa de la ciudadanía, para lo cual resulta clave el fortalecimiento y evolución constante de las instituciones gubernamentales, incluidas desde luego las de procuración de justicia.

Ello, debido a que no importa qué tan bien diseñadas y administradas estén, las instituciones no pueden trabajar en un vacío; necesitan, necesariamente, el apoyo de la sociedad.[5]

Este apoyo no se logra sino a través de la percepción de certeza que la sociedad tenga del actuar del órgano, por tanto, el trabajo continuo que desde las esferas gubernamentales se imprima día con día, constituye la fórmula para generar la confianza pretendida y en consecuencia, permitir que las vulneraciones a la Ley sean denunciadas, conformándose así un circulo virtuoso que ponga fin a conductas irregulares, apartadas de la norma.

Como tribunales electorales, debemos difundir la idea inequívoca de que la democracia es la vía para que los mexicanos den cauce a sus pretensiones son solo políticas, sino también civiles, sociales, económicas y culturales, en aras de permitirle al ciudadano el protagonismo necesario para que se desarrolle abiertamente en la sociedad.

Otro ejemplo importante de cómo los entes públicos impactan en la cultura de la legalidad, es el de los institutos de transparencia.

Desde la publicación de las leyes relacionadas con la Transparencia y Acceso a la Información Pública a nivel federal, así como en las entidades federativas, nuestro país ha comenzado a ver de una manera completamente distinta el ejercicio público.

Somos ahora sabedores de los qué, los cómo, los quiénes, los cuándo y los dónde; una situación que, al ser desconocida, propició durante décadas la opacidad en el uso de recursos públicos.

Este tipo de reformas impactan de manera muy positiva en la percepción que la sociedad tiene del gobierno, incrementándose así el compromiso con la cultura de la legalidad por parte de las instituciones, pero también de la propia población.

Es trascendental que permee en la conciencia pública, la idea de que la cultura legalidad constituye un factor de mejoramiento para la vida en sociedad,

---

5 Grant, H. (2005). Carpeta del Simposio de Cultura de la Legalidad de MUCD. Ciudad de México, México.

pues a la par de que nos obligamos, más en el sentido moral que en el legal, a respetar las normas; nos sirve como criterio de evaluación de nuestros gobernantes, lo que a su vez genera mejor aprovechamiento de los recursos del Estado.

Este punto constituye un eje toral para el entendimiento y aprovechamiento de lo que es la cultura de la legalidad, pues sin desestimar los errores cometidos desde la esfera pública, que claro que los ha habido, es importante analizar los propios que hemos cometido como sociedad.

La mayor parte de la población mexicana, hemos demandado a las instituciones, en uno u otro momento, un actuar mucho más dinámico y eficiente, buscando que se dejen de lado las trabas burocráticas.

No obstante, en muchas ocasiones, en nuestra calidad de ciudadanos, no somos capaces de dejar de lado prácticas propias que dañan al esquema social y, por tanto, repercuten en el desarrollo de México.

No se trata de dejar de exigir, por el contrario, es un ejercicio sano y perfectamente válido en cualquier sistema que se jacte de ser democrático; pero no permitamos que a la par que demandamos un debido ejercicio de la maquinaria pública, seamos condescendientes con nuestro propio quebrantamiento a la Ley.

IV. CULTURA DE LA LEGALIDAD EN LA DEMOCRACIA

Lo antepuesto se vincula directamente con la democracia, pues es por todos conocido –al menos de quienes nos desenvolvemos en el área– que la mayoría de las decisiones en materia electoral en México, son impugnadas por los institutos políticos o candidatos, de lo que deriva la alta judicialización de la materia.

Esta constante, conlleva la activación de los tribunales electorales del país, en una situación que, aunque pudiera parecer negativa, implica todo lo contrario.

Cuando un proceso electoral es llevado ante la instancia judicial, ello implica que cada acto realizado, ya sea durante la etapa de preparación y/o durante la jornada misma, será revisado a detalle.

Esto significa que la elección se reviste de certeza, pues el órgano jurisdiccional, tras hacer un análisis pormenorizado de los elementos que constituyen la inconformidad, anula lo que no sea conforme a derecho y confirma lo que sí o es, generándose un ambiente mucho más sano, políticamente hablando

Esta herramienta, entiéndase el sistema de medios de impugnación en la materia, es sin lugar a dudas, un mecanismo que aporta enormemente a la cultura de la legalidad en México.

En ese tenor, afortunadamente, la solicitud de protección de derechos político electorales ante estas instancias ha ido en aumento en los últimos años, lo que simboliza un signo de confianza, mismo que deriva del más alto compromiso institucional que caracteriza a estos órganos, los cuales se sujetan invariablemente a la aplicación de las leyes, criterios y jurisprudencia.

Aquí, se enfatiza que el beneficiado siempre tiene que ser la sociedad, pues son los ciudadanos quienes válidamente estarán al pendiente de que sus decisiones fueran respetadas por las instituciones.

Recordemos que los actores políticos, incluidos desde luego los propios partidos, son los primeros que deben respetar la ley y las resoluciones dictadas bajo su imperio, dado que es a través de ellos como se genera el acceso al poder público, por lo que cualquier actuar indebido, pone en riesgo la credibilidad no solo del instituto que representan, sino de los gobiernos que de ellos emanan, lo cual afecta de manera muy importante la gobernabilidad en el país.

Los partidos políticos son parte trascendental de nuestro sistema electoral, por lo que, en la misma medida que las instituciones gubernamentales, tienen la obligación de velar por el respeto a los principios rectores y enaltecer las bases democráticas nacionales.

La rectitud en su actuar es indispensable para que los ciudadanos encuentren en ellos soluciones reales a los problemas que impactan al país, pues solo así, encontrarán el respaldo pretendido y jugarán de manera adecuada el tan importante papel que la propia Constitución Federal les ha conferido.

V. CONCLUSIONES

El índice del Estado de Derecho 2016 del *World Justice Project*[6] señala que México ocupa el lugar 34 de 113 a nivel global respecto al sistema de gobierno abierto, dato sumamente positivo que constituye un paso enorme en la tarea de incentivar la cultura de la legalidad, sin embargo, la tarea apenas comienza.

6 Tomado de World Justice Project 2016, Disponible en: *http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-del-estado-de-derecho-2016-via-world-justice-project/*

Ninguna democracia funciona adecuadamente si no cuenta con el apoyo de ciudadanos que entiendan y estén convencidos de sus bases o fundamentos.

Las democracias tampoco funcionan si los ciudadanos no saben exigir y asegurarse de que el gobierno encargado de representarlos tome en cuenta sus problemas, necesidades y aspiraciones.

La democracia, es más compleja que las meras elecciones; por ello, es preciso también preocuparse de la gobernanza democrática durante los momentos no electorales y de la organización del Estado en sus relaciones internas y con la ciudadanía.

Básicamente, la cultura de la legalidad implica el respeto a la ley y a las instituciones, pero mucho más allá del respeto coaccionado, sino que lo que busca es que, de manera voluntaria, la sociedad respete los ordenamientos o señale a quienes no lo hagan.

México es un país con una democracia efectiva muy reciente. Hasta antes de la creación de autoridades electorales autónomas e independientes, no existía certeza de que los votos emitidos por los ciudadanos fueran a ser contabilizados, o bien, fueran a ser protegidos, en virtud de la instauración de alguno de los diversos medios de impugnación existentes.

Los comicios de 2018, representarán un reto mayúsculo para las autoridades de la materia, para partidos políticos, candidatos, gobierno y desde luego ciudadanos, pues se trata de la elección más grande en nuestra historia.

30 estados de la República, con excepción de Nayarit y Baja California, estarán eligiendo gobernantes en el ámbito local, a la par de las ya de por sí monumentales elecciones federales, más aún tratándose de una elección presidencial.

Asimismo, cuestiones como la regulación de la reelección, van a implicar una experiencia legislativa sumamente enriquecedora, pues cada entidad federativa establecerá las reglas del juego, mismas que irán siendo revisadas por los tribunales locales y por el propio tribunal federal, lo que servirá para forjar criterios que serán las bases de la próxima reforma federal, y que normará el proceso electoral de 2021.

Por ello, resulta lógico que se presente un número muy importante de impugnaciones que serán del conocimiento de los organismos jurisdiccionales electorales locales.

Estamos hablando de un promedio estimado de once mil asuntos que tendremos que resolver en menos de un año, a fin de otorgar la debida protección

de los derechos político electorales en la esfera estatal.

Dichas cifras, permiten apreciar la magnitud del trabajo ejecutado proceso a proceso, a la par de las consecuencias sociales que ello conlleva, esto es, la evasión de conflictos o alteración del orden público mediante la resolución de controversias políticas en instancias cuyo trabajo jurisdiccional es de innegable calidad.

Lo anterior, en virtud de que la gran mayoría de las sentencias emitidas por estos órganos no son impugnadas en la instancia federal, aunado al hecho de que las que sí lo son, son confirmadas en un altísimo porcentaje de los casos.

Haciendo un análisis integral de los resultados, podemos afirmar sin duda que los tribunales electorales de los estados cumplimos con el fin constitucionalmente previsto para nuestra existencia, pues en lo que respecta a temas de jurisdicción estatal, significamos la primer y muchas veces única instancia de resolución que la ciudadanía ha necesitado para dar cauce a la búsqueda de protección de sus derechos humanos en la vertiente político electoral.

Con base en ello, es importante destacar la importancia de que el grueso de la población conozca el trabajo que se desempeña desde los tribunales estatales electorales, a fin de que se encuentren en posibilidad de hacer uso de la maquinaria jurídico electoral que tienen a su alcance, misma que constituye una garantía democrática de altura, no solo a nivel nacional, sino incluso mundial.

Por todo lo antepuesto, este próximo proceso electoral representa una oportunidad enorme para medir nuestra capacidad de ser partícipes de una sociedad inmersa en la cultura de la legalidad y, en consecuencia, potencializar nuestros aciertos y prescindir de nuestros errores.

De acuerdo con el Informe 2015 del Latinobarómetro, un estudio de opinión pública que se realiza anualmente en 18 países de América Latina, con relación a temas como el desarrollo de la democracia, economía y sociedad en la región; casi la mitad de los mexicanos manifestó que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, lo que representó un incremento en este rubro, toda vez que el grado de respaldo del año 2015 es superior al presentado en 2013.[7]

Esto significa que a pesar de las fallas y los errores que se han cometido, la ciudadanía sigue viendo en la democracia la mejor forma de gobierno, pues se ve privilegiada la protección de sus derechos humanos, a diferencia de otro tipo de sistemas.

---

7 Latinobarómetro. Opinión pública latinoamericana. Disponible en: www.latinobarometro.org.

Empero, tal como lo señala Rubio,[8] uno de los retos de la transición democrática es la modernización de la justicia en todos los ámbitos, y la creación de tribunales especializados en la materia para cada una de las entidades que componen la federación, a la par del trabajo de calidad acreditado, es una muestra de ello.

Es indiscutible que para que se respete y fortalezca de manera efectiva el principio de legalidad, debe existir control y vigilancia, por tanto, es necesario también llevar a cabo el afianzamiento de instituciones sólidas, de juzgadores capacitados e independientes, que cuenten con amplios conocimientos en la materia, pero sobre todo, que sean respetuosos de las decisiones ciudadanas.

Si bien es cierto que el proceso de transición democrática supuso una importante apertura institucional del sistema electoral y de partidos políticos en México, también lo es que salieron a flote deficiencias en algunos temas relevantes para la Democracia en nuestro país.

Varios países de América Latina, incluido desde luego México, se han planteado la meta de contrarrestar los matices negativos que han caracterizado a la región durante décadas, mediante la exaltación de la trascendencia que conlleva la instauración de una cultura de la legalidad entre la ciudadanía, con el objetivo de incrementar el cumplimiento voluntario por parte de estos ciudadanos en la vida diaria de la nación.

A través de campañas, como se ha venido haciendo durante los últimos años, se ha buscado erradicar las prácticas tan dañinas que le han costado a la nación miles de millones de pesos y, pero aun, miles de vidas humanas.

Evidentemente, la situación no puede cambiar de la noche a la mañana, sin embargo, está en nuestras manos hacer lo que nos toca para hacer de México un país mejor.

Como instituciones electorales, nuestra tarea es trabajar siempre en pro de la democracia; bajo el respeto irrestricto de los principios de imparcialidad, objetividad, certeza, legalidad, máxima publicidad e independencia.

Las perspectivas futuras de la democracia en México, como en la mayoría de las naciones, descansan en gran parte en la participación de los ciudadanos.

Por tanto, la promoción del voto como factor real de cambio y ejemplar incuestionable del poder de decisión, constituye un rasgo fundamental para una ciudadanía democratizada.

---

8 Rubio, Luis et al. *A la puerta de la ley.* México. Cal y Arena 1994.

Sus características de universalidad, libertad, secrecía y no transferibilidad lo consagran como un mecanismo que coloca a todos los ciudadanos en el mismo plano de poder político, a pesar de muchas otras diferencias económicas y sociales que pudieran existir.

Es por ello que su defensa constituye un reto y, asimismo, un honor para quienes fungimos como juzgadores en la materia; trabajo incansable para los Tribunales miembros de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esa es nuestra tarea y estamos dispuestos a lograrla, porque la cultura de la legalidad, no es una ideología que pueda plasmarse de manera uniforme en un tiempo y espacio determinados.

La cultura de la legalidad representa un compromiso diario y continuo, en nuestro actuar, ya sea en el ámbito personal, académico o profesional.

La única forma de superar los retos y deficiencias a los que nuestra cultura popular nos ha encaminado, es enaltecer el patriotismo y los valores cívicos con independencia de ideologías partidistas o políticas, para de esta manera lograr los cambios positivos que necesita nuestro país.

Es necesario fortalecer la confianza en las instituciones electorales, así como engrandecer el espíritu democrático que define nuestra nación, con base en sentencias, criterios y manifestaciones de cultura de la legalidad en materia electoral y democrática.

Es obligatorio para todas y todos los mexicanos, dar un voto de confianza en el poder del sufragio, en la capacidad de decisión que en conjunto alcanza y en el actuar de las instituciones electorales; dar un voto por México, un voto por nosotros mismos que nos permita llevar a cabo una introspección personal, a fin de convertirnos en el ejemplo ciudadano que nuestra nación reclama y merece, pues solo así nuestro México será el país que todos queremos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

GODSON, R. *Symposium on the Role of Civil Society in Countering Organized Crime: Global Implications of the Palermo.* Palermo, Italia. Sicily Renaissance. 2000.

CORREA ORTIZ, Jonathan Alejandro. *Cultura de la legalidad y derechos humanos. Colección de Textos sobre Derechos Humanos.* Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2016.

LAVEGA, Gerardo, *La cultura de la legalidad.* México. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2006.

SALAZAR Ugarte, Pedro. *Democracia y Cultura de la Legalidad.* Disponible en: *http://www.ine.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/docs_estaticos/cuadernos_divulgacion/cuaderno25.pdf*

Grant, H. (2005). *Carpeta del Simposio de Cultura de la Legalidad* de MUCD. Ciudad de México, México.

World Justice Project 2016, Disponible en: *http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-del-estado-de-derecho-2016-via-world-justice-project/*

Latinobarómetro. Opinión pública latinoamericana. Disponible en: *www.latinobarometro.org.*

RUBIO, Luis et al. *A la puerta de la ley.* México. Cal y Arena 1994.

DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO ELECTORAL

Yurisha ANDRADE MORALES*

Sumario: I. Introducción; II. El principio pro persona y su aplicación; III. Diferencias entre el principio pro persona y el control de convencionalidad; IV. Aplicación del principio pro persona por autoridades administrativas; V. Democracia y derechos humanos; VI. Obligaciones de las autoridades respecto de los derechos político-electorales; VII. Derechos político-electorales; VIII. Conclusiones; IX. Fuentes de investigación.

Resumen: *A seis años de celebrarse la reforma constitucional de mayor trascendencia en la historia de nuestro país en materia de derechos humanos se han logrado algunos avances en la transformación de la concepción de los derechos humanos en México al incorporar el principio pro persona a nuestra Carta Magna, reconociendo y aplicando el control de convencionalidad para preservar y garantizar el ejercicio de los derechos establecidos a favor de los gobernados tanto en el derecho nacional como en el internacional, se establecen obligaciones al Estado frente a la violación de estos derechos, entre otros.*

Palabras Clave: Principio *pro persona,* control de convencionalidad, derechos humanos, derechos político-electorales, democracia.

* Doctora en Derecho mención Sobresaliente Cum Laude por la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Derecho por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. Maestra y Licenciada en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Catedrática de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y de la Universidad Latina de América. Investigadora Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Actualmente se desempeña como Consejera Electoral del Instituto Electoral de Michoacán y Presidenta de la Comisión Electoral de Derechos Humanos, así como de la Comisión Electoral de Vinculación y Servicio Profesional Electoral.

I. INTRODUCCIÓN

El impacto de los derechos humanos en el ámbito electoral tiene como antecedente fundamental a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011. Dicha reforma renovó la forma de comprender el derecho en México. Uno de sus avances más significativos consiste en la incorporación del principio pro persona como criterio básico de interpretación.

Al elevar a rango constitucional los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte, se reconocen, protegen y garantizan los derechos político-electorales por ser una vertiente de los derechos humanos.

Se establecen como obligaciones la prevención, investigación, sanción y reparación del Estado frente a la violación de derechos humanos, ya que todas las autoridades públicas están mandatadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

A ello dedico las siguientes reflexiones proyectando los efectos de dicho ejercicio en sede administrativa electoral.

II. EL PRINCIPIO *PRO PERSONA* Y SU APLICACIÓN

El artículo 1º de la Constitución mexicana, en su párrafo segundo, dispone que "las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia *favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*".

Es en este rubro como se da el reconocimiento constitucional del principio *pro persona* que ha sido definido como "el criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión

extraordinarias"[1] y que el mismo tiene alcance en dos dimensiones: la de selección interpretativa y la de selección normativa.

La selección interpretativa, procede cuando una sola norma jurídica aplicable a un caso concreto contiene más de una interpretación, debiéndose aplicar, conforme al principio en comento, por aquella que más proteja a la persona.[2] Por su parte, la selección normativa se refiere a que se debe elegir de entre dos o más normas jurídicas, aquella que proteja más ampliamente a la persona o bien la que menos restrinja sus derechos.[3]

De tal manera que este principio obliga a todas las autoridades del Estado e implica para ellas la obligación de identificar, en cada caso, las normas aplicables debiendo preferir la que más proteja al ser humano. Las autoridades administrativas no escapan a dicha obligación aunque la naturaleza de sus funciones no son las de un juez y por lo tanto no pueden emitir opinión sobre la constitucionalidad de una norma ni declararla derogada, si deben aplicar el principio prefiriendo la norma más favorable a la persona dentro del ámbito de su función administrativa.[4]

Para fortalecer este argumento debe considerarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha determinado, en tesis aislada derivada del expediente Varios 912/2010, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a aplicar las normas correspondientes "haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, *sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas*".[5]

III. DIFERENCIAS ENTRE EL PRINCIPIO *PRO PERSONA* Y EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

El control de convencionalidad hoy en día es una obligación en el ámbito internacional, en aras de una mayor tutela de los derechos fundamentales.

---

1 García Ramírez, Sergio, et. al., La Reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011), 4ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2015, p. 96.

2 Secretaría de Gobernación, *Bases conceptuales para la implementación de la Reforma constitucional de derechos humanos en la Administración Pública Federal, p. 13, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/PCEPCI/Derechos_Humanos/Bases_Conceptuales_2015_DGPPDH.pdf*

3 *Ibidem,* p. 14.

4 *Idem.*

5 Tesis: P. LXX/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Décima Época, t. 1, diciembre de 2011, p. 557, *https://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/tesis-jurisprudencial-pleno-aislada-348043530*

En la actualidad se buscan instrumentos para crear las instituciones que respondan a las necesidades sociales para recuperar la paz y la confianza en las instituciones del Estado, de ahí que cobra vigencia el marco internacional en la promoción, protección, respeto, tutela y reparación de los derechos humanos.

Los derechos fundamentales se han desarrollado de manera progresiva, se ha hecho necesaria una protección cada vez más amplia y efectiva de ellos, protección de la que gozamos todas las personas por el simple hecho de serlo.

La creación de catálogos de derechos humanos en el ámbito internacional ha permitido la formación de sistemas jurídicos y también en el derecho interno lo que ha generado el reconocimiento de la subjetividad jurídica del individuo en el derecho internacional, siendo este aspecto trascendental porque se ha logrado que el propio individuo pueda denunciar y exponer violaciones a derechos humanos en contra de su persona o de otras vinculadas con él.

La incorporación de normas de origen internacional al orden interno ha sido materia de disposición constitucional expresa en todos los países latinoamericanos. Y ahí es que radica la importancia de las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011, pues si bien vía el artículo 133 de nuestra Carta Magna se incluían a los instrumentos internacionales en la jerarquía normativa, es a partir de ese año, en que los derechos humanos contenidos en ellos, adquieren un rango superior, equiparándose a la propia Constitución e incluso estando por encima si éstos son más favorables a la persona (en términos del principio *pro persona* y los lineamientos rectores derivados de la Convención de Viena).

Lo anterior, ha traído como consecuencia que todos los jueces del Estado Mexicano, de conformidad con el artículo 1º constitucional, estén facultados para inaplicar las normas generales que, a su juicio, consideren transgresoras de los derechos humanos contenidos en la propia Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

El control de convencionalidad es el mecanismo que se ejerce para verificar que una ley, reglamento o acto de las autoridades del Estado, se ajustan a las normas, principios y obligaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos, en la que funda la competencia contenciosa de la Corte IDH.[6]

6 El parámetro normativo del control de convencionalidad es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual instrumentó dos órganos competentes para conocer de las violaciones a los derechos humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Es una herramienta para el respeto, la garantía y la efectivización de los derechos descritos en la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que tiene por objeto preservar y garantizar el ejercicio de los derechos establecidos a favor de los gobernados tanto en el derecho nacional como en el internacional.

Así, el control de convencionalidad puede ser entendido como: "la potestad que tiene un órgano de jurisdicción supranacional para resolver controversias que derivan de normas, hechos o actos contrarios a la Convención y los demás tratados de la región. El control de convencionalidad tendrá como eje cotejar y comparar si un determinado ordenamiento interno se adecua y acata a la Convención o no".[7]

Después de un proceso de evolución, en la sentencia al caso Gelman[8] la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH o Corte Interamericana) --vinculante para el Estado mexicano en virtud de la tesis 293/2011 de la SCJN--,[9] determinó que no sólo los jueces sino también los órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles tienen la obligación de ejercer *ex officio* el control de convencionalidad.[10]

En dicha sentencia se determinó que:

> 239. (…) la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo "susceptible de ser decidido" por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un "control de convencionalidad", que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial.

---

7 Eto Cruz, Gerardo, "Inconstitucionalidad por omisión e inconvencionalidad por omisión. Algunas reflexiones y antídotos para enfrentar estos males contemporáneos", en Justicia Electoral 16, Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), 2015, p. 326, *http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Justicia%20Electoral_16.pdf*

8 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gelman Vs. Uruguay, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C No. 221, párrs. 193 y 239, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf*

9 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Núm. de Registro: 24985, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, p. 96, *http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=24985&Clase=DetalleTesisEjecutorias*

10 En el mismo sentido véanse las sentencias: Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 30 de noviembre de 2012, Serie C No. 259, párr. 142, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_259_esp.pdf; y Caso Mendoza y otros Vs. Argentina,* Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 14 de mayo de 2013, Serie C No. 260, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_260_esp.pdf.*

Dicho criterio de control de convencionalidad, fue aclarado por la SCJN al resolver el Expediente Varios 912/2010,[11] en el que determinó que tanto el control concentrado, por determinación constitucional específica, como el difuso, están reservados a los órganos jurisdiccionales --conforme a su competencia y con diferencia de efectos-- mientras que las restantes autoridades deben atenerse a la implementación más favorable a la persona, en otras palabras, aplicar el principio *pro persona*.[12]

Aquí cabe hacer la siguiente precisión: mientras que el control de convencionalidad verifica la compatibilidad de un acto, omisión, ley o sentencia con los tratados internacionales, el principio *pro persona* implica la prevalencia de la norma más benéfica según el caso concreto e independientemente de si se trata de una norma nacional o internacional.[13] A pesar de la diferencia expresada, es pertinente reconocer cierta cercanía que marca la relación entre el principio *pro persona* y el control de convencionalidad en sede administrativa.

El principio por su naturaleza requiere de interpretación y, según el caso concreto, de la selección de normas específicas que beneficien a las personas. Se ha dicho que cuando se presentan casos en que la norma correspondiente no otorgue la protección más amplia, la autoridad administrativa deberá optar, de entre las aplicables, por la que resulte más favorable sin que ello signifique la calificación de la norma menos favorable inaplicada como inconvencional o inconstitucional.[14]

Ejemplo de ello está en diversas ejecutorias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que ejerce un control por determinación constitucional específica, conforme al expediente Varios 912/2010,[15] abocándose en los juicios de revisión constitucional electoral de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales en organización y calificación de comicios o controversias en ellos, en ese sentido no hay declaración de inconstitucionalidad, sólo la inaplicación.

---

11 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225*

12 García Ramírez, *La Reforma Constitucional..*, *op. cit.*, p. 379.

13 Idem.

14 Ibidem, pp. 382 y 383.

15 El caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, el expediente Varios 912/2010 –resueltos por la Corte IDH y la SCJN, respectivamente– y la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 son los precedentes más importantes para la adopción del control de convencionalidad en México.

IV. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO *PRO PERSONA* POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

La aplicación del principio *pro persona* en sede administrativa difiere de la inaplicación de normas que es propia de la función judicial que por su naturaleza es distinta a la facultad y deber que tienen todas las autoridades, incluidas las administrativas, de aplicar la norma que más beneficie a la persona. De esta manera lo referido hasta el momento, aplica al Instituto Nacional Electoral y a los órganos electorales de las entidades federativas, en tanto su carácter de autoridades administrativas federales y locales, reguladas en los artículos 41 y 116 constitucionales.[16]

Aún más, la obligatoriedad de la aplicación del principio *pro persona* por parte de las autoridades administrativas, como las del ámbito electoral, se ve reforzado por los criterios de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

Ahora bien, cuando hablamos de exigibilidad de derechos humanos, podemos hablar de un gran número de ellos, sin embargo, el presente texto tiene como finalidad abocarse a los derechos relacionados con el ámbito electoral, es decir; los derechos político-electorales, mismos que se abordan a continuación. No obstante lo anterior se debe de recordar el contenido del párrafo 3º del artículo 1º constitucional:

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

Los derechos político-electorales son interdependientes e indivisibles respecto al conjunto de derechos humanos reconocidos por el marco constitucional y convencional. Por lo anterior, cualquier violación a un derecho político-electoral, ya sea por acción o por omisión, puede implicar afectaciones a una serie de derechos implicados en el caso concreto. Hay que mencionar también que las autoridades electorales administrativas realizan actividades materialmente jurisdiccionales, frente a esa situación se podrían plantear algunas interrogantes:

16 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, fracción V, apartado A, *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf*

¿Con base en la jurisprudencia interamericana --vinculante conforme a la contradicción de tesis 293/2011 de la SCJN-- el INE podría realizar control de convencionalidad en actividades materialmente jurisdiccionales con efectos de inaplicación de normas?.

Independientemente de lo anterior, y como ejemplo, ya la SCJN ha extendido la aplicación del principio de presunción de inocencia a sede administrativa.[17]

V. DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

Tal como lo ha expresado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se considera que existe una "relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos y el concepto de democracia como forma de organización del Estado".[18]

Lo anterior tiene sentido si se acepta que la legitimación democrática de ciertos actos y hechos, encuentra su límite en las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos y que, un presupuesto de la existencia de un verdadero régimen democrático, son sus características tanto formales como sustanciales. En ese sentido, la Corte IDH ha determinado que "…la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías. Así, la esfera de lo "susceptible de ser decidido" por parte de las mayorías en instancias democráticas tiene como límite a los derechos humanos."[19]

---

17 Tesis: P./J. 43/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Décima Época, t. 1, junio de 2014, p.41, *https://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencia-525424698,* PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. En donde se sostuvo: "uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso".

18 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Venezuela, 2009, cap. II, párr. 21, *https://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09CAPIISP.htm#_ftnref13*

19 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gelman Vs. Uruguay, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C No. 221, párr. 239, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf*

Bajo esta línea argumentativa puede sostenerse que un régimen democrático no garantiza por su sola existencia el respeto a los derechos humanos, sino que debe atenderse a la necesidad de garantizar a los ciudadanos y a los grupos políticos organizados, el derecho a reunirse públicamente, y, aún más allá, de permitir y fomentar un debate amplio sobre la naturaleza de las decisiones políticas que requieren las medidas adoptadas por los representantes electos.[20]

Se hace referencia en este punto de la dimensión sustancial de la democracia que alude al contenido del régimen democrático, en otras palabras; lo que la democracia puede hacer para mejorar la vida de los seres humanos, razón por la cual los derechos humanos son la máxima expresión de los valores que deben imperar en un sistema político democrático: la igualdad, la libertad, la seguridad jurídica, los derechos de los pueblos, la tolerancia religiosa, entre otros.[21]

VI. OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES RESPECTO DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

Como se mencionó en el artículo 1° constitucional, en su párrafo tercero establece que todas las autoridades, incluidas las administrativas y:

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

Es fundamental que el Estado genere las condiciones y mecanismos para que los derechos político-electorales, como derechos humanos, puedan ejercerse de manera efectiva y siempre en apego y respeto a los principios de igualdad y no discriminación[22] y *pro persona*.

---

20 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Venezuela, 2009, cap. II, párr. 21, *https://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09CAPIISP.htm#_ftnref13*

21 *Carbonell, Miguel, Derechos Fundamentales y Democracia, p. 12, http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/CUAD_31_definitivo.pdf.*

22 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Venezuela, 2009, cap. II, párr. 23, *https://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09CAPIISP.htm#_ftnref13*

En sede administrativa electoral, el ejemplo más claro de dicho deber es la obligación atribuida al Instituto Nacional Electoral de "asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales"[23] con todo lo que ello implica de *facto.*

VII. DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

La CIDH ha definido los derechos políticos "[...] como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país"[24] La Corte IDH, por su parte, ha señalado que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y que a la vez es un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.[25]

De acuerdo con el artículo 23 convencional, los titulares de los derechos en comento, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de "oportunidades", lo que implica la obligación de las autoridades estatales de garantizar con medidas positivas que toda persona que sea titular de dichos derechos tenga la oportunidad real para ejercerlos y con ello propicie el fortalecimiento de la democracia y del pluralismo político.[26]

Desde esta perspectiva, la defensa, fortalecimiento y desarrollo de la democracia, se constituyen como una forma de hacer tangible el impacto del ejercicio del derecho a participar en la vida política y electoral de un Estado. Sin embargo, ello no sería posible si no se ejercieran los derechos político-electorales de manera interdependiente con otros derechos como la libertad de expresión y la libertad de reunión, entre otros.

La Corte Interamericana, ha recordado que la libertad de expresión,

---

23 Ley General de Instituciones y procedimientos electorales, art. 30, 1, d, *http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014_LGIPE.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86*

24 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Venezuela, 2009, cap. II, párr. 18

25 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso López Lone y Otros Vs. Honduras, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 05 de octubre de 2015, Serie C No. 302, párr. 162, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf*

26 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso López Lone y Otros Vs. Honduras, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 05 de octubre de 2015, Serie C No. 302, párr. 169.

particularmente en asuntos de interés público, "es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática",[27] pues la carencia de una efectiva garantía, debilita el sistema democrático, impactando negativamente en el pluralismo y la tolerancia; haciendo inoperantes los mecanismos de control y denuncia ciudadana lo que deriva en prácticas autoritarias.[28]

Otro de los derechos expresamente protegidos tanto por la Constitución como por la Convención Americana[29] es el derecho a la reunión, ya sea de forma privada o pública. Erigiéndose como una de las formas más accesibles para ejercer el derecho a la libertad de expresión como instrumento para reclamar la protección de otros derechos; cuestión fundamental en una sociedad democrática.

Entre los derechos político-electorales específicos se encuentran:

Derecho a la participación política

La participación política incluye un amplio número de actividades que las personas u organizaciones realizan con el propósito de intervenir en la elección de sus gobernantes o de quienes se encargan de los asuntos públicos. Así como otras actividades que tienen por fin influir en la formación de la política estatal.[30]

Derecho de acceso a cargos públicos

Este derecho, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, se cumple "cuando los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución [sean] razonables y objetivos", y "las personas no sean objeto de discriminación"[31] en el ejercicio de este derecho.

---

27 Organización de los Estados Americanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios, Principio 1, párr. 7, *http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&lID=2*

28 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso López Lone y Otros Vs. Honduras, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 05 de octubre de 2015, Serie C No. 302, párr. 162-169.

29 Artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf y artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *https://www.scjn.gob.mx/libro/instrumentosconvencion/pag0259.pdf*

30 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párr. 196, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf*

31 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C No. 182, párr. 206, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf*

El Tribunal también se ha pronunciado en diversos casos[32] por establecer que el mencionado artículo 23 en su apartado 1.c protege el acceso a un cargo público en "condiciones generales de igualdad" y que dicha igualdad de oportunidades debe estar presente en el acceso y la estabilidad en el cargo pues ello garantiza la libertad frente a toda injerencia o presión política.[33]

En este punto cabe recordar que el principio de igualdad y no discriminación es una norma de *jus cogens*, es decir, una norma imperativa de derecho internacional que reviste por tal carácter, obligatoriedad universal y que implica, entre otras cuestiones, el derecho sin discriminación alguna a igual protección de la ley.[34]

Derecho a votar y ser electo

El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política e implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán.[35]

Ahora bien, el derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar realmente los cargos públicos de elección en caso de ser electos.[36]

La Corte IDH ha determinado que el ya mencionado artículo 23 de la Convención Americana protege "…no sólo el derecho a ser elegido, sino además el derecho a tener una oportunidad real de ejercer el cargo para el cual el

---

32 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C No. 182. Ver también: Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de junio de 2009, Serie C No. 197, *http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es*

33 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de agosto de 2013, Serie C No. 266, párr. 150, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_266_esp.pdf*

34 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008., Serie C No. 184, párr. 210, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf*

35 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párr. 198, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf*

36 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párr. 199, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf*

funcionario ha sido electo". Imponiendo al Estado la responsabilidad de adoptar todas aquellas medidas efectivas que garanticen las condiciones para el pleno ejercicio del derecho, lo que incluye también la posibilidad real de participar en la dirección político- electoral de los asuntos públicos.[37]

En el mismo sentido, la Corte Interamericana se ha pronunciado prestando especial interés en atender las situaciones de particular vulnerabilidad de los sujetos de este derecho.[38] Encontrándose en tal situación:

Acceso de la mujer a cargos públicos

Se reconocen avances significativos respecto a la igualdad material en el acceso de las mujeres a sus derechos político-electorales que responden a una lucha y un proceso de 64 años, a partir de que en 1953 se reconoció el derecho al sufragio de las mujeres en el ámbito federal en el artículo 35 constitucional. Con ello, se dio un paso firme en el reconocimiento pleno de la ciudadanía de las mujeres, la cual necesita como requisito básico la igualdad formal de derechos y obligaciones entre mujeres y hombres.

Como antecedente que puso de relieve la vulnerabilidad de la mujer en el ámbito político-electoral, la Comisión Interamericana en su informe anual del año 1999 expresó que "la mujer sigue teniendo una representación minoritaria en virtualmente todos los aspectos de la vida política", por lo que se puso de relieve que además de los instrumentos y políticas regionales o universales se requiere de un esfuerzo de emisión de medidas especiales que promuevan la igualdad de acceso de la mujer a la participación en la vida pública como un objetivo legítimo y necesario.[39]

Sobre esta temática la Comisión Interamericana, dejó apuntado en el referido Informe la necesidad de adoptar diversas medidas que aseguren a las mujeres el pleno goce de los derechos políticos, entre ellas se mencionan las siguientes:

---

37 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C No. 283, párr. 185, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_283_esp.pdf*

38 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C No. 283, párr. 186, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_283_esp.pdf*

39 Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación, Análisis, h*ttps://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm*

- Implementar leyes y políticas públicas que promuevan y garanticen la participación y representación efectiva de las mujeres en puestos de toma de decisión;
- Disminuir los altos grados de subrepresentación femenina en las distintas instancias de poder público, ya sean de carácter representativo o de designación;
- Implementar medidas para abordar la dicotomía entre los avances desiguales en la incursión de las mujeres en puestos políticos a nivel nacional y local;
- Combatir prácticas discriminatorias de los partidos políticos que restringen la participación femenina;
- Superar la exclusión y escasa representación de las mujeres indígenas y afrodescendientes en las instancias de decisión.[40]

Otras instancias internacionales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendó en su Observación General número 5 que "… los Estados Partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo".[41] Y, dentro de su observación general número 8 la adopción de otras medidas directas de conformidad con el artículo 4 de la Convención sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer[42] a fin de conseguir la plena aplicación del artículo 8 y garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, las oportunidades de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en las actividades de las organizaciones internacionales.[43]

En el ámbito nacional a iniciativa de diversas autoridades se elaboró el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres el cual define como violencia política contra las mujeres "…todas aquellas acciones y omisiones

40 Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación, Conclusión, *https://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm*

41 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 5, *http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm*

42 Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/44019/Convenci_n_sobre_la_eliminaci_n_de_todas_las_formas_de_discriminaci_n_contra_la_mujer.pdf*

43 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 52º período de sesiones, 9 a 27 de julio de 2012, *http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/CEDAW_C_MEX_CO_7_8_esp.pdf*

—incluida la tolerancia— que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público"[44] Dicho Protocolo responde a la necesidad de contar con lineamientos generales que permitan a las autoridades actuar de forma inmediata frente a las víctimas y a prevenir este tipo de violencia.

Al respecto el Tribunal Electoral se ha pronunciado por la equidad de género determinando que "…a fin de potenciar el derecho humano de acceso a la justicia, debe estimarse que los militantes de un partido político tienen interés jurídico para impugnar los acuerdos de carácter general emitidos por la autoridad administrativa electoral, que limiten el cumplimiento de la cuota de género que los coloca en la posibilidad real de ser postulados en condiciones de equidad, a los cargos de elección popular por sus respectivos partidos políticos".[45]

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sido un actor clave para la vigencia del principio de igualdad y no discriminación establecido en el artículo 1° de la Constitución. En particular sobre las cuotas de género a las que retoma como "…una acción afirmativa que busca disminuir o revertir los efectos de la desigualdad entre hombres y mujeres en la representación política" y también como medidas temporales dirigidas a eliminar la discriminación contra la mujer en la vida pública y política.[46]

Los sistemas de cuota de género surgieron como una medida en el ámbito nacional e internacional para encontrar un equilibrio en la participación de mujeres y hombres en los órganos de toma de decisiones.

En México en 1993, el COFIPE recomendaba a los partidos políticos, en los términos que establecieran sus documentos internos, a promover una mayor participación de las mujeres en la vida política, mediante su postulación a cargos de elección popular; en 1996, se estableció en el artículo 22 transitorio de la COFIPE que los partidos políticos tenían que considerar en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores por ambos principios no excedieran el 70% para un mismo género, aunque no establecía sanciones por su incumplimiento.

---

44 Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres 2016, p. 21, *http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/1ee4f5f7917b739.pdf*

45 Tesis XXI/2012, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Quinta Época, Año 5, Número 10, junio de 2012, pp. 52 y 53, *http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=XXI/2012&tpoBusqueda=S&sWord=XXI/2012*

46 Serrano García, Sandra, Derechos Políticos de las Mujeres. Un camino a la igualdad, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, p. 30, *http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/58_derechos.pdf*

Además, debían promover una mayor participación política de la mujer;[47] en 2002, la norma sancionaba con la negativa del registro de candidaturas a quienes no cumplieran con la cuota 30-70; en 2008, se incrementó de 30% a 40% la cuota mínima de candidatos propietarios de un mismo género y se mandató a los institutos políticos a destinar al menos el 2% del gasto ordinario en actividades para la capacitación y formación del liderazgo político de las mujeres. Finalmente, en 2014 se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de garantizar la paridad de género en las candidaturas, a su vez, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció que la totalidad del registro de candidaturas se integrará con un 50% de candidatos propietarios y suplentes del mismo género y el 50% restante del género opuesto.

Como se puede observar, en nuestro país hemos transitado de las cuotas de género a la paridad en el registro de las candidaturas, aunque el registro paritario y las campañas electorales con perspectiva de género son los retos que deberemos enfrentar en los procesos electorales para lograr el acceso de las mujeres a cargos públicos.

Personas con Discapacidad

En cuanto al sector de la población que vive con alguna discapacidad y el ejercicio de sus derechos político-electorales, México ha avanzado en su protección desde el año 2014 que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[48] externó su preocupación por la denegación del derecho al voto de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, y por el hecho de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales no se consideraban accesibles.[49]

Dicho avance se vio cristalizado con la publicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que no incluye ningún tipo de restricción, aún cuando la regulación podría ser más expresa. Sin embargo, queda aún en suspenso el cumplimiento de la recomendación relacionada con la

47 El artículo 175 apartado 3 de la COFIPE señalaba: "Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional".

48 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *http://hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=686:comite-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-observaciones-finales-sobre-el-informe-inicial-de-mexico&Itemid=282*

49 Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre el informe inicial de México, 2014, párr. 55, *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/7006/OBSERVACIONES_FINALES_SOBRE_EL_INFORME_INICIAL_DE_MEXICO.pdf*

creación de procedimientos, instalaciones y materiales accesibles en zonas urbanas y rurales.[50]

Es necesario promover la inclusión plena y efectiva en la sociedad, de las personas con algún tipo de discapacidad, ya sea física, mental, intelectual y sensorial, en igualdad de condiciones con los demás, por ende, a la vida democrática.

Debemos establecer el compromiso de llevar a cabo la promoción de políticas en pro de la participación y el ejercicio de los derechos humanos de las personas en materia político-electoral eliminando cualquier acto de discriminación y garantizando la inclusión de grupos vulnerables en el Estado mexicano.

En cuanto al derecho a votar en elecciones populares, el artículo 141 de la LGIPE brinda las facilidades para que las personas con discapacidad física puedan obtener su credencial de elector, con ello, se garantiza que los ciudadanos que cuentan con discapacidad de cualquier tipo sean inscritos en el padrón electoral y la lista nominal y tengan pleno goce de su derecho al voto.

Con la finalidad de brindar igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos que acuden a votar, el INE determinó diversas medidas para que el día de la Jornada Electoral los ciudadanos tengan libre acceso a la casilla, en especial los electores con algún tipo de discapacidad. Asimismo, ha implementado algunos apoyos técnicos (mampara especial y boletas braille) para la inclusión de las personas con discapacidad en los procesos electorales. El objetivo de estos materiales es compensar las restricciones de participación de las personas con discapacidad, para así mejorarlas; sin embargo, la ciudadanía con discapacidad informa que estos apoyos técnicos casi no son utilizados, debido a que o no se conocen, o no son materiales prácticos y eficientes.[51]

Respecto al derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, nuestra Constitución Federal establece en sus artículos 55, 58 y 82 los requisitos que deben cumplir los ciudadanos que deseen postularse como candidatos a Diputados Federales, Senadores y Presidente. Los ciudadanos con discapacidad tienen legalmente pleno goce de su derecho a ser registrados como candidatos,

---

50 Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre el informe inicial de México, 2014, párr. 56, *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/7006/OBSERVACIONES_FINALES_SOBRE_EL_INFORME_INICIAL_DE_MEXICO.pdf*

51 Es importante que se incorporen los apoyos técnicos necesarios para favorecer la autonomía en la participación política de las personas con discapacidad, asegurando su correcto diseño y efectivo uso en la jornada electoral.

aunque valdría la pena analizar si en los partidos políticos se garantiza su pleno acceso a ser postulados como candidatos.

El 5 de junio de 2016 se realizaron elecciones en 14 entidades del país, en las cuales se eligieron 12 gobernadores, 388 diputados locales de 12 entidades y 548 ayuntamientos de 11 entidades y como un proceso inédito, la elección de los 60 diputados de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Para lo cual, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG282/2016, que instruye a los consejos distritales del Instituto a garantizar el ejercicio del derecho a integrar las mesas directivas de casilla a las personas con alguna discapacidad.

Lo anterior se vio reflejado en el Informe sobre la participación de personas con discapacidad en la integración de las mesas directivas de casilla de la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y de los procesos electorales locales 2015-2016, donde se indica que se integraron 469 casillas por funcionarios con discapacidad, en 13 de las casillas participaron como funcionarios dos ciudadanos con discapacidad, y en las restantes (456) las casillas estuvieron integradas con un sólo funcionario con discapacidad.

Por su parte, considerando la protección más amplia a los derechos humanos constitucionalmente mandatada y derivado de las disposiciones relativas al derecho a la no discriminación, el INE aprobó el acuerdo INE/CG161/2017 de fecha 10 de mayo de 2017 por el que se aprueba el Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como Funcionarios y Funcionarias de Mesa Directiva de Casilla en el cual se garantiza a las personas con discapacidad sus derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás, ya que en nuestro país queda prohibida todo tipo de discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar en todos los aspectos de la vida, por lo que las autoridades adoptarán medidas para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a formas de asistencia humana, ya que están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Para la elaboración del Protocolo se consultó a organizaciones de la sociedad civil que representan a las personas con discapacidad quienes aportaron opiniones especializadas que permitieron su elaboración.

Dicho Protocolo tuvo aplicación a partir de la segunda etapa de capacitación del Proceso Electoral Local 2016-2017 en las entidades de Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz. A partir de ello, el Protocolo se aplicará a todos los procesos electorales concurrentes, federales, locales ordinarios y extraordinarios.

VIII. CONCLUSIONES

Nuestro país ha suscrito diversos Tratados Internacionales, Convenios y Convenciones sobre derechos humanos, que han enriquecido nuestro régimen jurídico dando paso a la reforma constitucional de 2011 en la que se incorporó el principio *pro persona* en nuestra Carta Magna, el cual tiene como finalidad aplicar las normas que favorezcan y brinden la protección más amplia al ser humano para salvaguardar sus derechos. También se establecieron obligaciones a las autoridades públicas con miras a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Asimismo, el Estado mexicano ha adoptado el control de convencionalidad, cuyo ámbito de competencia son los derechos humanos desde el derecho internacional, cuyo parámetro normativo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José.

El control de constitucionalidad tiene como propósito verificar que las normas secundarias no contradigan a la Constitución o que no exista conflicto de competencias entre entidades territoriales u órganos estatales, también sirve para verificar que no existan actos lesivos provenientes de autoridades, funcionarios o personas que violen los derechos fundamentales del individuo.

Al ser los derechos político-electorales una vertiente de los derechos humanos y en aras de su reconocimiento y protección se han implementado diversas políticas públicas para que los ciudadanos puedan participar en la vida política de su país a través del ejercicio del sufragio, del acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad y no discriminación sobre todo en el caso de las mujeres y las personas con discapacidad.

Para el fortalecimiento de la institucionalización y transversalización de los derechos humanos se requiere garantizar una efectiva inclusión de las personas en situación de vulnerabilidad en el ámbito electoral.

Aún existen retos por afrontar para hacer efectiva la participación de las mujeres y de las personas con discapacidad en la vida política del país, por ello es necesario adoptar acciones afirmativas, permitir su inclusión en los órganos donde se tomen decisiones públicas, atender sus necesidades específicas, garantizar los recursos públicos de los institutos políticos para lograr la participación efectiva de las mujeres, tomar medidas para atender la violencia política y lograr la paridad en los sistemas normativos internos.

Para alcanzar un verdadero sistema político democrático se requiere garantizar los derechos humanos de igualdad, libertad, seguridad jurídica, entre otros que son esenciales para el fortalecimiento de la democracia.

IX. FUENTES DE INVESTIGACIÓN

Bibliografía

CARBONELL, Miguel, *Derechos Fundamentales y Democracia*, *http://www.ine.mx/docs/ IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/CUAD_31_definitivo.pdf*

ETO CRUZ, Gerardo, "Inconstitucionalidad por omisión e inconvencionalidad por
omisión. Algunas reflexiones y antídotos para enfrentar estos males contemporáneos", en *Justicia Electoral* 16, México, Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), 2015, *http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Justicia%20Electoral_16.pdf*

GARCÍA Ramírez, Sergio, et. al., *La Reforma constitucional sobre derechos humanos* (2009-2011), 4ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2015.

SERRANO García, Sandra, *Derechos Políticos de las Mujeres*. Un camino a la igualdad, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, *http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/58_derechos.pdf*

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf*

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro.pdf*

Ley General de Instituciones y procedimientos electorales, *http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014_LGIPE.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86*

Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres 2016, *http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/1ee4f5f7917b739.pdf*

Convención Interamericana de Derechos Humanos

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Venezuela, 2009, *https://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09CAPIISP.htm#_ftnref13*

Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación, Análisis, *https://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.html*

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C No. 182, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf*

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008., Serie C No. 184, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf*

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de agosto de 2013, Serie C No. 266, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_266_esp.pdf*

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C No. 283, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_283_esp.pdf*

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gelman Vs. Uruguay, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C No. 221, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf*

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso López Lone y Otros Vs. Honduras, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 05 de octubre de 2015, Serie C No. 302, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf*

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 30 de noviembre de 2012, Serie C No. 259, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_259_esp.pdf*

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mendoza y otros Vs. Argentina, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 14 de mayo de 2013, Serie C No. 260, *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_260_esp.pdf*

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf*

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de junio de 2009, Serie C No. 197, *http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es*

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Suprema Corte de Justicia de la Nación, http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Núm. de Registro: 24985, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=24985&Clase=DetalleTesisEjecutorias

Suprema Corte de Justicia de la Nación, VARIOS 912/2010, Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos, Encargado del Engrose: José Ramón Cossío Díaz, Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio, *http://www.dplf.org/sites/default/files/scjn_-_expediente_varios_912-2010_0.pdf*

Tesis y jurisprudencia

Tesis: P. LXX/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Décima Época, t. 1, diciembre de 2011, *https://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/tesis-jurisprudencial-pleno-aislada-348043530*

Tesis: P./J. 43/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Época, t. 1, junio de 2014, *https://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencia-525424698*

Tesis XXI/2012, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Quinta Época, Año 5, Número 10, junio de 2012, *http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur. aspx?idtesis=XXI/2012&tpoBusqueda=S&sWord=XXI/2012*

Acuerdos e informes

Acuerdo INE/CG161/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como Funcionarios y Funcionarias de Mesa Directiva de Casilla. 10 de mayo de 2017.

Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre el informe inicial de México, 2014, *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/7006/OBSERVACIONES_FINALES_SOBRE_EL_INFORME_INICIAL_DE_MEXICO.pdf*

Informe sobre la Participación de Personas con Discapacidad en la Integración de las Mesas Directivas de Casilla de la Elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y de los Procesos Electorales locales 2015-2016. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Julio 2016.

Documentos publicados en Internet

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 52º período de sesiones, 9 a 27 de julio de 2012, *http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/CEDAW_C_MEX_CO_7_8_esp.pdf*

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 5, *http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.html*

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *http://hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=686:comite-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-observaciones-finales-sobre-el-informe-inicial-de-mexico&Itemid=282*

Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/44019/Convenci_n_sobre_la_eliminaci_n_de_todas_las_formas_de_discriminaci_n_contra_la_mujer.pdf*

Organización de los Estados Americanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios, Principio 1, *http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&lID=2*

Secretaría de Gobernación, Bases conceptuales para la implementación de la Reforma constitucional de derechos humanos en la Administración Pública Federal, *http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/PCEPCI/Derechos_Humanos/Bases_Conceptuales_2015_DGPPDH.pdf*

PRINCIPIO DE CONSTITUCIONALIDAD, CENTRALIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CULTURA EN UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

Humberto URQUIZA MARTINEZ *

Sumario. Introducción. I. Cultura Jurídica. II. Estado de Derecho y Cultura de la legalidad. III. Transición a un Estado Constitucional de Derecho. IV. La centralidad de la Constitución. V. Principio de constitucionalidad y una nueva cultura jurídica. VI. Conclusiones. VII. Fuentes de Consulta.

INTRODUCCIÓN

Las sociedades modernas han evolucionado en la forma de organización política y jurídica. El surgimiento del Estado ha dado pauta a una evolución de dicha forma de producto político, misma que se ha acompañado de diversas formas de funcionamiento del derecho.

Desde el Estado esclavista, pasando por el feudalista, y llegando al Capitalista, hasta el modelo de Estado-Nación en el cual, el derecho adquiere una función determinante en el funcionamiento de las instituciones públicas y de la propia sociedad. A partir de ello, la legitimidad exclusiva para la emisión del derecho por parte del Estado, en su elemento gobierno, la concentración del origen y aplicación de la norma jurídica se convierten en elementos determinantes en el modelo de Estado.

---

* Doctor en Derecho, miembro de la Red de Investigadores ANFADE región 6, con líneas de investigación en Derecho Constitucional, Electoral, Indígena, Derechos Humanos y Procesal Constitucional, catedrático de diversas materias en la U.M.S.N.H, y en la UNLA. Ha sido conferencista en diversos congresos Internacionales y nacionales, ha publicado en libros y revistas especializadas en Derecho. En la Administración Pública, ha sido Director de Asuntos Jurídicos y Servicios Legales de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán y Asesor del Gobernador. En la administración electoral, ha sido Secretario Particular y Asesor del Presidente del Instituto Electoral de Michoacán, Consejero Suplente del Consejo General y actualmente se desempeña como Consejero Electoral del Consejo General del IEM, nombrado por el Congreso del Estado en 2013 y posteriormente por el INE en 2014, en donde ha Presidido las Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Organización Electoral, Administración, Prerrogativas y Partidos Políticos, Reforma Electoral y Atención a Pueblos Indígenas.

De esa forma, la creación del Estado de Derecho es producto de un modelo en el cual la sociedad concentra la producción jurídica en el Estado[1], para garantizar la existencia del mismo Estado, mediante la creación y emisión del derecho, que para generar mayor eficacia en la idea de legitimidad del Estado en su origen político, el concepto de lo jurídico y del derecho se encuentra en la ley, además de diversificar el derecho hasta especializarlo, pulverizando el sentido de la ley, y generando una crisis en el modelo de aplicación de la ley.

Es así que la ley se asume como el producto jurídico por excelencia como consecuencia de la necesidad de fortalecer al Estado, en particular la del gobierno para lograr el control político mediante la ley. La concentración de la legitimidad en la creación del derecho por conducto del gobierno, ha creado un modelo de organización política centrada en la ley.

De esa forma, el desarrollo de la aplicación del derecho (ley) y la producción cultural que ronda sobre ella, se concentra en la ley y ésta se asume como el gen normativo de las instituciones y de la sociedad, lo que lleva al desenvolvimiento del principio de legalidad como el mandato que obliga a que el contenido de una ley tienen una aplicación irrestricta y como objetivo único de las instituciones y de los integrantes de la sociedad.

Ha sido así, que durante años, gran parte de los Estados Nación, entre ellos el Estado Mexicano, ha caminado sobre un modelo de Estado en el cual la ley tiene la función de encauzar la función pública y privada y su cumplimiento se convierte en una tarea absoluta y sancionada puntualmente, y que producto del fenómeno social, va tecnificando la ley y genera la desestabilidad normativa, que requiere de un nuevo elemento para centrar el funcionamiento de las instituciones y de la sociedad.

Las necesidades políticas y normativas, ha dado pauta a la evolución de la organización del estado a partir de una evolución del derecho en la que la Constitución asume un papel central que genera cambios importantes, principalmente en la forma en como se debe de cumplir con el máximo texto, en virtud a la propia naturaleza de la norma suprema, lo que da pauta al establecimiento y funcionamiento de las instituciones y de la sociedad a partir del principio de constitucionalidad, el cual se presenta como el principio que permite construir un nuevo derecho a partir de la diversidad de fuentes creadoras del mismo para reorientar la fuerza del mismo por conducto de la flexibilidad en su aplicación y argumentación.

---

1 Entendiendo al Estado como el Gobierno, encargado de realizar las funciones Ejecutivas, Judiciales y Legislativas, y en las que ésta última tienen como tarea esencial, emitir las leyes, como producto exclusivos para la producción del derecho.

De esa forma, el Estado Constitucional de Derecho se asume como una forma avanzada de organización política y de funcionamiento del derecho, en la que el principio de legalidad se desplaza como un complemento del principio de constitucionalidad y que permite una nueva forma de creación y aplicación del derecho y una nueva forma de funcionamiento de las instituciones públicas, así como de la propia sociedad, haciendo a un lado la racionalidad jurídica, que envolvía a la ley y la legitimaba como un producto con sentido lógico y objetivo, lo que con el tiempo ha ido cambiando y dejado de ser.

I. CULTURA JURÍDICA

Uno de los elementos importantes producto del propio derecho y necesario para su funcionamiento, es la cultura jurídica, la cual se entiende como aquellos bienes tangibles e intangibles producto de las relaciones, concepciones y necesidades que tienen de regulación y organización por parte de una sociedad. En el caso de los países latinoamericanos, y en particular del caso de México, se cuenta con un modelo en el cual el derecho es escrito y tiene su origen en el derecho romano-germánico.

La idea de cultura jurídica se sustenta en que "no sólo puede desprenderse del texto legal, sino por el contrario se encontraría en una serie de elementos o componentes simbólicos que una comunidad utiliza para construir, entender y aplicar su derecho"[2], lo que significa que la cultura se desprende de la propia construcción del derecho, pero también de su socialización, de su concepción y aplicación, tanto por quienes se dedican a ello, como de toda la sociedad a la que se dirige el contenido de la norma jurídica.

De esa forma, el entendimiento del derecho, su producción, su aplicación y su estudio, pasa por identificar los elementos propios del derecho y a partir de ello, se van construyendo las formas de su comprensión y aplicación. Uno de los productos de mayor fuerza dentro del Estado de Derecho, es el principio de legalidad como uno de los pilares del derecho en su aplicación y por tanto, en la emisión de las leyes. Entendido como el conducto que define y da sentido al derecho, a partir de concebirlo como la norma jurídica por excelencia y con un contundente contenido de obligatoriedad, que concentra todo el sentido y necesidad del derecho, haciendo de lado a cualquier otro tipo o forma de derecho,

2 Narváez H, José Ramón, *Cultura Jurídica, Ideas e imágenes,* México, Porrúa, 2010, p. 8.

que en caso de existir, siempre dependerá de él.[3]

En la edificación de un Estado de Derecho producto del reconocimiento de un Estado Nación, se encontró en el principio de legalidad, la mejor forma de construir la cultura jurídica y reconocer a aquél principio, la fuerza del entendimiento del derecho y de su aplicación.

De esa forma, la cultura jurídica, en el Estado de Derecho, ha generado una forma de creación del derecho, enfocado en la Ley como producto no solamente central, sino prácticamente único, lo que ha llevado a la asimilación del derecho con la Ley[4].

Sin duda que ese factor de concentración de ley, reproducida en la idea, conciencia y aplicación del derecho, ha generado un rasgo distintivo en la cultura jurídica que omite cualquier forma de norma y que con el tiempo se ha tecnificado por se un producto de creación exclusiva por parte del poder político, en la figura del legislador.

A partir de ello, la forma en la que el Estado ha creado el derecho y lo ha legitimado, es por conducto de la ley, lo que ha provocado una concientización (cultura inmaterial) sobre la relevancia de la misma, de su determinante papel dentro de la sociedad y en la vida de las instituciones, alojando el sentido estricto y duro de la fuerza de la ley como idea inviolable. Pero de igual modo, ha generado una fuerza normativa, a partir del sentido positivista de la ley, (cultura material), que ha permitido y llevado al cumplimiento irrestricto de la misma, como un papel principal en el modelo jurídico.

Por ello, encontrar la fuerza jurídica en la ley, como prácticamente una forma de derecho y fuente del mismo, ha potenciado una cultura jurídica sustentada en el cumplimiento irrestricto de la ley y de su total y absoluto cumplimiento. Y el problema no es su total cumplimiento, invariablemente la ley es un mandato de cumplimiento total, el problema es que la misma no canaliza la posibilidad de un mandato cuyo cumplimiento es modulado de acuerdo a determinadas circunstancias, que llevan a la idea de la justicia frente a la ley.

---

3 La legitimidad de otra norma jurídica como un reglamento o la costumbre, dependen del reconocimiento expreso en la ley, lo que produce la fuerza jurídica de esa otra norma, que ante la imposibilidad de autonomía en su legitimidad y por la subordinación, provoca el debilitamiento de otras fuentes del derecho y fortalece, en automático, a la propia Ley.

4 Si bien es cierto la ley es una fuente formal del derecho, no es la única, ya que están la jurisprudencia, la doctrina, la costumbre, las normas individualizadas como sentencias contratos y otros. Vid. Peniche Bolio, Francisco J., *Introducción al Estudio del Derecho,* México, 1970, Porrúa, p.p. 72-89.

De esa forma, la cultura de la legalidad se ha centrado en la fuerza única de la ley y la concentración en la legitimidad de la emisión de la misma. El Legislador se asume como el único gran creador del derecho y por tanto, ello permite que el gobierno se represente como la entidad exclusiva en la emisión de la ley y siempre en busca de lograr un mecanismo de control, no solamente por el monopolio en el emisión del derecho (Ley) sino porque le corresponde la ejecución del mismo, ya sea por conducto del Poder Ejecutivo, o bien del Judicial, ambos, como parte del elemento Gobierno que el Estado tiene.

Producto de la posición del legislador como el único generador de la norma, la ley se ha tecnificado por los procedimientos, la necesidad de especialización que ha generado a su vez, la sobre regulación que en su horizonte encuentra la implosión del derecho y con lo cual, la propia cultura se satura de la confusión en la diversidad normativa, hecho que obliga a cambios radicales en el propio derecho y en la cultura generada por el mismo.

Por ello, la aplicación del derecho-ley, el sentido de la misma, su estudio, y todo lo relativo al funcionamiento jurídico en una sociedad moldeada en el Estado de Derecho, es producto de la idea de que la fuerza de la ley es la única que puede imperar en el derecho y que por tanto, todo lo que en ella existe es lo que se constituye en el derecho.

Con esa idea, se recrea la disminución del derecho a partir de la diversidad de fuentes, y se potencia la exclusividad de la ley como elemento único del derecho, lo que le permite al Gobierno asumir una posición de control sobre la sociedad, pero sobre todo, genera una cultura de legalidad como mecanismos de control y no solamente como instrumento de organización.

La ley como producto normativo emitido por el legislativo en su carácter de parte del Gobierno, de origen, centraliza y envuelve todo el sentido del derecho, a partir del impulso social e institucional que se le reconoce a la misma, como parte de la cultura jurídica.

La conciencia en la fuerza de la ley genera una diversidad de elementos culturales tangibles como es la ley en si misma y la aplicación obligatoria de la misma, principalmente, a través de los tribunales que la hacen valer; pero de igual forma, ha creado bienes inmateriales como la propia idea, en todo el sistema jurídico, institucional y social, de la fuerza central de la ley, así como la generación del principio de legalidad, que ha producido el estudio del derecho desde la perspectiva del cumplimiento irrestricto de la ley.

De esa forma, la cultura jurídica en el Estado de derecho se identifica con una diversidad de productos vinculados a la única idea de la fuerza de la ley, en una producción cualitativa y cuantitativa de la misma y que por ello, adquiere el sentido del derecho.

II. ESTADO DE DERECHO Y CULTURA DE LA LEGALIDAD

Existen diversas formas de definir y explicar al Estado de Derecho, desde aquella que lo define como la formación de una organización social que reconoce autoridades con determinadas características en la que la Ley adquiere valor central, o bien, la idea de un modelo de sociedad en la cual toda actividad social, política, económica y de cualquier índole tiene su sustento en el Derecho.

El origen del concepto y del uso del mismo, lo tenemos en Alemania, por lo que a partir de los diversos análisis que se han hecho en aquel país, realizaré el estudio del significado de Estado de Derecho.

Una forma de definirlo con cierto sentido colectivo y en beneficio de la sociedad es como "El Estado del derecho racional, esto es, el Estado que realiza los principios de la razón en y para la vida en común de los hombres, tal y como estaba formulados en la tradición de la teoría del derecho racional."[5] La naturaleza de las acciones políticas en las que se construye el Estado, se concretan en una realidad que se desprende de necesidades sociales e individuales, así como el de la organización del Estado para cumplir necesidades de la sociedad, a partir de la racionalidad, esto es, de los intereses que en lo personal y en lo colegiado tiene la sociedad y que requiere de un producto político y jurídico que responda a esas necesidad con ese mismo sentido de cumplimiento de intereses de diversa índole.

A partir de ello, las actividades del Estado[6] (gobierno) y su estructura, se enfocan en generar acciones en beneficio de la sociedad, o por lo menos esa es la naturaleza sobre la cual se justifica su creación, lo que motiva la producción de un gobierno constitucionalmente establecido y cuyas funciones se regulan puntualmente en la máxima norma jurídica, por lo que el derecho es producto de esa racionalidad.

---

5 Wolfgang Böckenförde, Ernst, Estudio sobre el Estado de Derecho y la democracia, Madrid, Trotta, 2000, p. 19.

6 Estado compuesto de 4 elementos: Población, que es toda la sociedad en su conjunto y en lo individual; territorio, porción de tierra en la cual se encuentra asentada aquella población y en la que desarrolla sus actividades políticas, sociales, culturales, económicas y jurídicas; gobierno, instituciones previamente establecidas en la norma, que enfocan y canalizan las relaciones políticas que dan sustento al poder político (mismo que de la trilogía del poder, el poder de mayor peso, quedando por encima del poder económico e ideológico) y permiten su ejercicio para garantizar condiciones mínimas de orden y funcionamiento; y soberanía, poder de naturaleza originaria que permite legitimar la construcción del Estado y todas las instituciones de la sociedad. De la soberanía dimana la fuente del poder político.

Para ello, el Estado de Derecho produce como un elemento determinante para lograr el objetivo racional, a la ley, misma que adquiere la distinción de predominio normativo sobre cualquier otra norma, que genera la centralidad de la fuerza del derecho en la superioridad de la ley, lo que a su vez concreta otra conceptualización del Estado de Derecho, como la "unión de hombres bajo leyes, estas leyes (…) son en esencia los principios de la razón"[7]. La identidad de Estado racional, se traslada a la esencia de la ley, como un instrumento indispensable para poder materializar la racionalidad.

De esa forma, el Estado de Derecho tiene como una característica fundamental, la existencia de la ley y su función, a partir de lo cual, se va construyendo, estudiando, desarrollando y ejecutando al derecho, teniendo como sinónimo del Derecho, a la ley, situación que genera la idea de un cumplimiento de la ley, como factor determinante para poder señalar que una sociedad funciona en un Estado de Derecho, si se cumple irrestrictamente el contenido de la ley.

Por tanto, la ley representa un papel determinante en el funcionamiento del Estado de Derecho y más, a partir de sentido sustantivo de la ley, al ser un producto emitido por el legislador en su papel de representante de la sociedad y como órgano responsable de concretar la racionalidad que la sociedad requiere para funcionar política y jurídicamente.

Con la idea de la ley como producto racional, la forma y elementos de la ley, adquieren importancia al momento en que se pretende entender el papel que juega la ley en el Estado de Derecho. Para su emisión es un primer punto por comentar, ya que la discusión de su contenido por parte de los integrantes del parlamento, a partir de la realidad y necesidad social, sostienen la racionalidad indispensable del Estado de Derecho, lo que, además, no descarta el reflejo de los intereses de los partidos políticos que se pueden manifestar en el contenido de la norma que produce el legislador, y que en ocasiones va contra corriente a las necesidades y demandas ciudadanas, desfase que se oculta en la fuerza de la ley y en su obligatorio cumplimiento, a partir de ser consecuente con las necesidades de la sociedad, sentido filosófico de la naturaleza de la ley, que se convierte en irrefutable.

En otro lado, la generalidad de la misma, limita la intromisión hacia las libertades ciudadanas y evita cualquier injerencia en su contra, al ser un producto de alcance general, lo que permite validar para todos, sin excepción, las libertades y los derechos. Con ello, la ley asume un papel central de aparente contenido a favor de la sociedad y que se garantiza con la naturaleza general de la misma,

7 *Ibidem,* p. 21.

así como la existencia de instancias gubernamentales que le dan cumplimiento obligatorio[8] a la misma, a partir del principio de legalidad, mismo que se impone como el principio por excelencia en el Estado de Derecho.

"La ley creada de este modo obliga jurídicamente a la acción de la Administración, que queda así vinculada y limitada (legalidad de la Administración)."[9] Con lo cual se genera el principio de legalidad, entendido como el cumplimiento irrestricto de la ley, primero para la propia autoridad administrativa, el poder público, pero también posteriormente, para toda la población, lo que de forma implícita permite el control de todo agente en la sociedad sometido y sujeto al contenido de la ley y de quien emite la misma, acción que desvaría, en ocasiones, en el sentido de la norma, pero principalmente el objetivo de la misma, el cual se traduce en el señalamiento de mandatos estrictos sobre los cuales funciona la sociedad, pero que en algunos momentos se convierte en un mecanismo de control de la clase gobernante sobre la población.

El principio de legalidad es producto de una visión cerrada de la ley, como centro del derecho y regla en la acción gubernamental, haciendo del legislador y del propio gobierno, un poder por excelencia, por ser el creador de la ley (derecho), teniendo como punto de partida, la concepción de que el mandato de ley debe de cumplirse irrestrictamente, generando con ello ideas, normas reglamentarias, acciones públicas y privadas apegadas a encaminar el cumplimiento obligatorio del derecho, lo que concreta el sentido de una cultura jurídica que tiene como premisa: la fuerza central, exclusiva y única de la ley.

Con ese diseño, el Estado de Derecho desecha cualquier relación entre la ética(moral) y el derecho, ya que el único vínculo legítimo y válido de la ley, es la relación entre Estado y Derecho, en el cual, el derecho es la ley, su obligatoriedad y fuerza única, obliga a todo ente público y privado a su irrestricto cumplimiento, haciendo de lado cualquier aplicación particular de la norma y deslegitimando cualquier otro espacio de construcción normativa del derecho, lo que genera el efecto de denegar otra fuente de poder público que se identifica en el poder creador de la ley, como es el legislador.

---

8 El control de legalidad consiste en la tarea que le corresponde al Poder Judicial, la que se traduce en revisar los casos en los que alguna persona (física o moral, privada o pública) pretende, consciente o inconscientemente, no cumplir con lo señalado por la ley, lo que genera una responsabilidad, del infractor. El control de legalidad es cuidar que la ley se cumpla a cabalidad.

9 *Ibidem*, p. 23.

De esa forma, el Estado de Derecho tiene una relación y quizá hasta dependencia del principio de legalidad, y que visto así, puede generar la especulación de si la sociedad y el gobierno se encuentra con un marco legal que les permite cumplir con el derecho y sus derechos establecidos en la ley, o bien si es la ley un límite al propio modelo político de Estado y consecuentemente una limitante tanto para el gobierno (entendido como el poder ejecutivo, e indirectamente el legislativo, que se encuentran sujetos al cumplimiento absoluto de la ley), y para la sociedad y cada uno de los individuos de la misma.

Por todo lo anterior, la cultura de la legalidad se ha construido a partir de la percepción del Estado de Derecho como un significado que ha evolucionado en su sentido conceptual de "la teoría del Estado y de la política constitucional a ser un concepto dogmático del Derecho del Estado"[10], la cercanía entre la ley y la razón como factor esencial dentro de la idea del Estado, hace que dicho producto legislativo sea una acción natural dentro de la sociedad y del modelo político que entiende al derecho como sinónimo de ley, por lo que su construcción cultural, se encausa en la misma idea del imperio de la ley, concepto que se convierte en la columna vertebral del derecho y del propio modelo de Estado de Derecho.

Cualquier producto cultural, por tanto, se ve inmerso en esa forma de entender y aplicar el derecho y la propia ley.

III. TRANSICIÓN A UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

La crisis de la legalidad en el Estado de Derecho es el primer componente fundamental para entender la transición a un nuevo modelo de organización política y jurídica, que tiene como destino, al Estado Constitucional de Derecho. Aquella crisis "(s)e expresa en la ausencia o en la ineficiencia de los controles, y, por tanto, en la variada y llamativa fenomenología de la ilegalidad del poder"[11], lo que desemboca en una crisis de validez del derecho que se asimila a la ley.

La presencia de una crisis de la legalidad, en un Estado de Derecho, nos lleva a una crisis del Derecho, situación que invariablemente genera condiciones de disfuncionalidad pública y privada, cuando las instituciones y la propia

10 *Ibidem*, p. 29.
11 Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La ley del más débil,* Madrid, 4ª edición, Trotta, 2004, p. 15.

sociedad debe de cumplir invariablemente con lo dispuesto en la ley (derecho) y ante la falta de eficacia, se difumina la fuerza de la ley y genera un desvanecimiento de las instituciones, así como del orden legal, lo que invariablemente obliga a evolucionar a otro modelo de Estado.

Las formas de manifestación de la crisis de la legalidad empieza con la desvalorización de las reglas institucionales que le dan funcionalidad a los poderes públicos y a las actividades de los servidores públicos, que con la degradación de la importancia en el cumplimiento de las funciones, se merma la propia fuerza del gobierno, lo que además va generando una disminución en los controles institucionales necesarios para limitar las acciones públicas a partir de lo señalado en las propias leyes.

En otro canal de aquella crisis, es el relativo al choque, dentro del propio Estado de Derecho, de paradigmas y de la implementación de modelos de Estado, entre el Estado de Derecho entendido como los límites al poder para el ejercicio de las libertades individuales ciudadanas, y el Estado Social, que buscan potenciar los derechos colectivos a favor de grupos vulnerables que requieren de la actuación del poder público para garantizar el ejercicio de los derechos de los grupos sociales.

El conflicto se traduce en la problemática de cómo generar las condiciones jurídicas y políticas óptimas, para darle cabida al Estado de Derecho que requiere de no intervención estatal, para permitir el ejercicio de los derechos y libertades, frente a la necesidad del Estado social de intervención del Gobierno para cumplir con las libertades, situación que da como resultado, la sobre regulación para obligar al poder público a realizar actos necesarios para garantizar los derechos sociales, situación que hace contradecir el sentido del Estado de Derecho y que rompe con la lógica de no intervención gubernamental. Ante el reto de encontrar el punto medio lleva a una posible implosión de los derechos que provocan las crisis de la legalidad, se requiere de un nuevo modelo jurídico.

Por último, el tercer camino de la crisis "se manifiesta en el cambio de los lugares de la soberanía, en la alteración del sistema de fuentes y, por consiguiente, de un debilitamiento del constitucionalismo"[12], con lo que el sistema jurídico se debilita y que busca cambiar el sentido y reconocimiento de la fuente soberana, para la producción normativa, no solamente en sede legislativa, sino en otros espacios, inclusive fuera del poder público, y el reposicionamiento de la constitución a partir de visualizarla como el punto central del funcionamiento de la norma jurídica.

12 *Ibidem*, p. 16.

A partir del hecho de que en el Estado de Derecho la Constitución asume un papel subordinado en su cumplimiento al desarrollo legislativo de su contenido, en tanto aquel documento tienen más el sentido de un documento político, que normativo, y al ser la ley la norma por excelencia, el contenido constitucional tiene validez hasta en tanto la ley desenvuelve su contenido para que por su conducto, se cumpla irrestrictamente su contenido.

Por ello, la crisis pasa por la descomposición de ese orden "constitucional" más cercano a un orden legal, que propiamente a uno constitucional, que requiere de un cambio en el que la norma suprema sea la que legitime el sistema jurídico, y se ensanche la idea del derecho.

Cuando la crisis de la fuerza de la ley no tiene mecanismos de reacción para evitar su crecimiento y afectación en el funcionamiento de la sociedad, genera la incredulidad en la ley y va perdiendo su legitimidad y obligatoriedad social. Por ello, el funcionamiento normal de la ilegalidad y el asentamiento de la crisis, llegando a su institucionalización, genera una necesidad de repensar al modelo de estado y de derecho. Situación que justifica la incorporación de nuevas formas de funcionamiento del derecho, sustituyendo, de inicio, la centralidad de la ley y reacomodando su posición en las fuentes del propio derecho.

De esa forma, el Estado de Derecho se incrustó en gran parte de las sociedades modernas como un modelo de organización política y jurídica, en la que el imperio de la ley se asume como el referente por excelencia del derecho y en su fuente por excelencia.

En ese modelo se logra establecer una forma de cultura jurídica que permite el desarrollo del sentido de la ley empoderada por encima de cualquier otra norma jurídica y como mecanismo de control de la clase política hacia la sociedad. Sin embargo, diversos fenómenos sociales y políticos han marcado la necesidad de una evolución a partir de la emergencia de los derechos humanos como elemento fundamental en el funcionamiento de la sociedad, a la par de la propia crisis de la legalidad, que ha requerido de la intervención de nuevas formas de entender al derecho.

Con ello, la forma y el contenido en la organización del Estado de Derecho se enfoca a nuevas necesidades, realidades e intereses, que consiste en reposicionar la fuerza normativa de la Constitución y en particular de la fuerza normativa de los derechos humanos, como un elemento central en el desarrollo y funcionamiento del Gobierno y de la propia sociedad.

La reconstrucción de un nuevo modelo de organización pasa, en gran medida, por la función de la norma suprema, así como por las fuentes del derecho, que amplían el andamiaje jurídico para sostener a las instituciones, para lo

cual es necesario generar condiciones que permitan hacer de lado el funcionamiento del Estado de Derecho para acceder a un Estado Constitucional de derecho, que permita el fortalecimiento de la sociedad a partir del reconocimiento de los derechos humanos y los mecanismos para hacerlo valer, así como de nuevas reglas y valores para las acciones del poder político y de las instituciones públicas.

De igual forma, ese nuevo modelo permite la convergencia del Estado de Derecho en el que se permite el ejercicio de las libertades individuales, así como el Estado social que genera el cumplimiento de expectativas de corte colectivo y enfocado a grupos sociales que necesitan de derechos como grupo y no solamente en lo individual.

IV. LA CENTRALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

La crisis de la legalidad sobre la cual se caracteriza el Estado de Derecho en su etapa de evolución se dirige a una transición al Estado Constitucional de Derecho, en el cual, la centralidad de la Constitución adquiere un papel sustantivo en el derecho y en el desarrollo de las instituciones.

De igual forma, en ese Estado

> No sólo el ser sino también el deber ser de las normas se halla positivizado: el ordenamiento positiviza no sólo las condiciones de *existencia o legitimidad formal* de las normas (quién y cómo de decidir) sino también las condiciones de su *validez* o *legitimidad sustancial* (qué se puede o debe decidir); positiviza, en suma, no sólo las condiciones del ser de las normas sino también su deber ser[13].

De diversas maneras se puede concebir la naturaleza de la norma suprema, en principio, como un documento con sentido social, que refiere a una extensión de las formas y relaciones que se tienen en la sociedad y que se incorporan a la Constitución.

Por otro lado, se entiende como un documento político producto de una realidad que manifiesta las fuerzas de poder de aquellos grupos dominantes, que,

13 Gascón Abellán, Marina, "La teoría General del Garantismo: Rasgos Principales", en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (eds), *Garantismo. Estudio sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli,* Madrid, Trotta y UNAM, 2005, p. 25.

además, cuentan con los ideales sobre los cuales tienen objetivos como grupos políticos y que se reproducen en el texto constitucional como una forma de establecer el sentido de camino que por ideología política sigue una sociedad a partir de tener un grupo político dominante.

Por último, la Constitución adquiere un sentido jurídico y normativo, lo que significa que como producto racional, se constituye en un "documento escrito, que contuviese la organización del poder político, estructurado según la teoría de la separación de los poderes, y una declaración formal de los derechos fundamentales del hombre"[14], por lo que, la norma suprema alcanza un papel categórico en la vida de la sociedad, tanto por regular al poder político en la necesidad de contar con límites a la intervención del poder político, como, principalmente, al reconocer y formar los mecanismos que garanticen los derechos humanos.

La norma fundamente requiere, invariablemente, de su concepción normativa y jurídica para hacerla valer frente a cualquier sujeto que, por diversas razones, no quiera cumplirla, ya que de lo contrario no tendría forma se adjudicarse como punto central y legitimador del sistema jurídico de toda sociedad, lo que además, incitaría a que algún otro producto jurídico se identifique como punto nodal del derecho.

Con la crisis de la legalidad en el Estado de Derecho, y la transición a un Estado en el que la Constitución adquiere un papel determinante, convierte a la norma suprema como un factor sustantivo en el desarrollo de un derecho que pasa por la legitimidad de la Norma Suprema y no solamente por la legitimidad formal que reproduce el legislador mediante el procedimiento legislativo. Es así, que al ser un producto de diversa esencia a la de la ley, compone novedosas formas de razonar al derecho, de emitirlo, construirlo, así como de su aplicación e interpretación.

Es por ello, que la Constitución conquista un nuevo destino y colocación en el derecho, así como en el modelo político de la sociedad, no sólo como legitimadora del derecho, sino también como base de la organización política y del reconocimiento de los derechos humanos, los que se convierten en pilares dentro de ese modelo de Estado Constitucional de Derecho, que a su vez, induce una nueva cultural del derecho.

Por todo lo anterior, la centralidad de la norma suprema adquiere sentido cuando ella se visualiza como un documento normativo que "transforma el poder

14 Afonso Da silva, José, *Aplicabilidad de las Normas Constitucionales,* México, UNAM, 2003, p.p. 17 y 18.

desnudo en legítimo poder jurídico"[15] y que por tanto, logra convertirse en una norma que adquiere la naturaleza de definir la fuentes del derecho, con una supremacía constitucional y a través de su rigidez, que le admite canalizar una diversidad de normas jurídicas como fuentes del derecho que amplían el catálogo normativo[16] que tiene a disposición la sociedad y que por ello, ensancha la forma del propio derecho.

Esa posibilidad de arrogarse un papel distinto a partir de adquirir una naturaleza diferente a lo que era la Constitución[17] en el Estado de Derecho, elabora la centralidad de la norma suprema como una realidad que no depende de su desenvolvimiento legislativo, si no que se pueden construir otras normas que no sean legislativas para darle aplicación, o en su defecto, se aplica de forma directa, y que amplían el catálogo del derecho e impacta en la idea de la constitución como legitimadora de todas esas normas complementarias de la ley en la actividad regulatoria.

V. PRINCIPIO DE CONSTITUCIONALIDAD Y UNA NUEVA CULTURA JURÍDICA

Con el arribo de una nueva forma de Estado en el cual la centralidad de la Carta Magna permite un innovador desarrollo jurídico, se construye una nueva cultura jurídica. Así, la Constitución reproduce un contexto cultural de la sociedad y permite elaborar un derecho con perspectiva cultural, ello, a partir de identificar el gen constitucional del derecho, en cumplimiento y ampliación del principio de legalidad que por su crisis, requiere de una adecuación estructural dentro del derecho.

---

15 García de Enterria, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional,* 4ª edición, Madrid, Editorial Thomson Civitas, 2006, p. 55.

16 Dicho catálogo se conforma de fuentes como la ley, pero que no se encuentra dependiente de otras normas jurídicas, tales como la jurisprudencia, las resoluciones de los órganos jurisdiccionales, como el caso de la resoluciones de las acciones de Inconstitucionalidad y las Controversias constitucionales que adquieren obligatoriedad directa, sin requerir un proceso secundario para tal validez. De igual forma, se encuentran los reglamentos autónomos emitidos por los Ayuntamientos, así como por los órganos autónomos, los tratados internacionales, y por último, los sistemas normativos indígenas, que por su carácter consuetudinario, es el caso más claro de la heterogeneidad de las normas que adquieren el mismo nivel de validez, en tanto están acorde con la Constitución y son producto del ejercicio de derechos humanos de corte colectivo.

17 Hay que recordar que en el Estado de Derecho la centralidad de la ley generó, entre otros efectos, la dependencia de la validez normativa de la norma suprema, en tanto se logrará el desarrollo legislativo de la misma, de lo contrario, no adquiría sentido normativo y por tanto, no se podía aplicar directamente. La idea de una constitución política que carece de validez legal directa, era el sentido permanente que se le daba a la norma madre.

Con la sujeción a la norma suprema en sustitución al cumplimiento irrestricto de la ley (principio de legalidad), las acciones del poder público, así como de los particulares, obtienen otro sentido, ya que la Constitución asume un papel propio de toda norma jurídica, como documento del derecho positivo, pero con el reconocimiento de elementos morales, como valores y principios sobre los cuales admite validez en la sociedad, los cuales, toman un sentido distinto en su aplicación e interpretación.

El sentido positivo de la norma suprema no alcanza a limitar la idea iusnaturalista de los derechos humanos, los que se reproducen como valores y principios de mayor fuerza al estar constitucionalizados.

Con ello, se logra generar el principio de constitucionalidad que pasa de la idea de un Estado en el cual la racionalidad es parte del derecho y se justifica una realidad centrada en los valores y principios que una sociedad tiene, destacando de forma especial el reflejo de los derechos humanos, como parte fundamental del contenido normativo del sistema jurídico.

A partir de la aceptación de la separación de la ley y de los derechos por el origen iusnaturalista de su existencia, que en principio sustituye la idea del positivismo como justificación filosófica de los derechos, se adoptan diferentes contenidos de la norma jurídica y nuevas formas de entenderla, encauzando un innovador paradigma en el derecho.

El arribo del modelo constitucional se enfoca a canalizar un derecho diverso a la homogeneidad y más heterogéneo, en virtud a la "marcada pulverización del derecho legislativo, ocasionada por la multiplicación de leyes de carácter sectorial y temporal"[18], lo que ha disminuido la fuerza del derecho legislativo por su ausencia de abstracción y generalidad, lo que ha obligado a buscar una evolución en el modelo jurídico, mediante un sistema constitucional en el que la Constitución tenga aplicación directa y que se identifique como la fuente que de sentido y enfoque esa diversidad cualitativa del derecho.

A partir de la idea de la Constitución en la que se visualiza un nuevo contenido del cual se arroja el modelo normativo, que no solamente es el legislativo, sino una diversidad de normas jurídicas que existen en la sociedad, la forma del funcionamiento de las instituciones y de la propia sociedad frente a ese nuevo derecho, requiere de un nuevo principio, encausado en el de la constitucionalidad y que complementa a aquel principio de legalidad que hizo funcionar el modelo de Estado de Derecho.

---

18 Zagrebelsky, Gustavo, *El Derecho Dúctil, Madrid,* Décima edición, Madrid, Trotta, 2011, p. 37

Dicho principio parte de la premisa conceptual en la que la norma suprema es un documento de cumplimiento obligatorio, que contiene los derechos y la regulación de los poderes públicos, que además legitima una diversidad y variedad de tipos de normas jurídicas, necesarias para poder hacer cumplir tanto los principios y valores constitucionales, reproducidos en los derechos humanos o fundamentales.

Por ello, se requiere de una nueva forma aplicar esas normas, que en algunos casos son mandatos de cumplimiento relativo y en otros son mandamientos de cumplimiento absoluto, hecho que genera una interpretación y argumentación enfocada a cada caso, que haga más maleable el derecho en su aplicación a efecto de garantizar que el contenido de cada norma que desenvuelve a la norma suprema, tenga ese matiz de aplicabilidad cercana a cada necesidad.

A partir de esa nueva forma de organización del Estado y del propio Derecho, la sociedad, las instituciones públicas y lo operadores políticos y jurídicos, deben de adecuar las nuevas formas de concebir a la construcción del derecho, su aplicación y funcionamiento, así como la forma de interpretarlo y argumentarlo.

De igual forma, es indispensable que exista otra forma de estudiar al derecho y al Estado, por lo que todo ello debe de generar una nueva cultura jurídica de la sociedad, que tenga en esa centralidad constitucional y en el desarrollo legal, social y cultural en la sociedad, la construcción de nuevas formas de cultura jurídica.

Por ello, la cultura jurídica en el Estado Constitucional de derecho, pasa por reconstruir las ideas, conocimientos, bienes materiales e inmateriales producto de la aplicación de la Constitución y de ese nuevo derecho, a efecto de forjar innovadoras formas de entenderlo, analizarlo y aplicarlo.

Además, con esa concepción del Estado Constitucional de Derecho, es pertinente y necesario, la existencia de una justicia constitucional, consistente en "la facultad que la Constitución otorga a algunos jueces para declarar inválida una ley, reglamento o un acto de la autoridad política cuando éstos contravienen a la Carta Magna"[19].

La transición de un Estado de Derecho a un Estado Constitucional de Derecho, traslada el cambio de la cultura jurídica, con la implementación de

19 Pozas Loyo, Andrea y Rios Figueroa, Julio, *la justicia Constitucional,* México, Nostra Ediciones, 2010, p. 13.

nuevas formas de funcionamiento de ese derecho y de esa organización política centrada en la fuerza normativa de la ley suprema.

Todo ello lleva al reconocimiento de un paradigma diverso al existe con el principio de legalidad, el cual se focaliza como el centro de la cultura jurídica en el Estado Constitucional de Derecho.

VI. CONCLUSIONES

1. El Estado de Derecho ha sido un modelo de organización política que ha subsistido en los últimos años, quizá siglo, de la sociedades modernas, en las que se caracteriza por la fuerza absoluta de la ley como derecho y por tanto del fortalecimiento del poder legislativo frente a cualquier otro poder público.

2. Ese modelo jurídico produjo en la sociedad y en todos los agentes operantes del mismo, una cultura sustentada en la idea del cumplimiento irrestricto de la ley, al ser ésta, la fuente de validez de todo el derecho, por lo que todos los productos materiales e inmateriales enraizados en esa idea, produjeron un empoderamiento excesivo de la ley que la llevo a su crisis.

3. La crisis de la legalidad se identifica con la pulverización de la fuerza normativa, de su cumplimiento y de sus mecanismos de control para observarla, situación que indujo la sobre regulación que no es otra cosa si no la atomización de la propia ley, y por tanto del propio derecho.

Otro elemento en esa crisis del derecho es la evolución natural del Estado de derecho a un Estado social entre los cuales existe una tensión por la necesidad de garantizar derechos y libertades aparentemente contrarias, en el primero de ellos, las libertades individuales, en el segundo, los derechos sociales.

4. Ante esa crisis del derecho y de la legalidad, se incentiva una transición hacia un nuevo modelo que permita canalizar la especialización de la ley, así como la relación entre Estado de Derecho y social de derecho, a partir de la identidad de una Constitución como un documento no solamente de percepción social y política, sino principalmente, jurídica, que sea el crisol sobre el cual se legitime toda norma jurídica además de la ley, ampliando la concepción del propio derecho.

5. La evolución hacia el Estado Constitucional de derecho como nuevo modelo de organización jurídica y política, con la centralidad de la

constitución como un punto central y legitimador de cualquier tipo de reconocimiento de derechos humanos o fundamentales, conlleva la construcción de un paradigma de la cultura jurídica.

6. La cultura en el Estado de Derecho es consecuente con el modelo en el cual la constitución desenvuelve más caminos jurídicos por los cuales se transita para permitir el ejercicio de los derechos humanos, así como del propio funcionamiento de los poderes públicos. De igual forma, implementa un derecho sustentado en la heterogeneidad, a partir del reconocimiento de valores y principios, que al igual que las reglas, construyen una idea más profunda del derecho y que se concreta en el principio de constitucionalidad.

7. Ese principio de constitucionalidad genera una nueva cultura jurídica que tiene impacto en todos los operadores, en las instituciones y en la propia sociedad, con lo cual, se transita no solamente de un modelo distinto de derecho, sino que también, se produce una cultura consecuente con ese nuevo paradigma.

VII. FUENTE DE CONSULTA

AFONSO Da silva, José, Aplicabilidad de las *Normas Constitucionales*, México, UNAM, 2003.

FERRAJOLI, Luigi, Derechos y garantías. La ley demás débil, Trotta, Madrid, 2004.

GASCÓN Abellán, Marina, "La teoría General del Garantismo: Rasgos Principales", en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (eds), G*arantismo. Estudio sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Trotta y UNAM, Madrid, 2005.

GARCÍA de Enterria, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional,* 4ª edición, Madrid, Editorial Thomson Civitas, 2006.

NARVAÉZ H, José Ramón, *Cultura Jurídica, Ideas e imágenes,* México, Porrúa, 2010.

PENICHE Bolio, Francisco J., *Introducción al Estudio del Derecho,* México, Porrúa,1970.

POZAS Loyo, Andrea y RIOS Figueroa, Julio, *la justicia Constitucional,* México, 2010, Nostra Ediciones

WOLFGANG Böckenförde, Ernst, *Estudio sobre el Estado de Derecho y la democracia,* Madrid, Trotta, 2000.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El Derecho Dúctil,* Madrid, Décima edición, Trotta, 2011.

ENSAYO POR UNA CULTURA DE LEGALIDAD EN MATERIA DE JUSTICIA ELECTORAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Héctor GÓMEZ TRUJILLO*

Ley de Designaciones del Estado de Michoacán de Ocampo: Una Alternativa de Selección Libre y Autónoma

I. INTRODUCCIÓN

Las naciones más estables, son las que han fortalecido sus instituciones a través de un sólido andamiaje jurídico-constitucional. Son las que les han proporcionado los recursos humanos y materiales esenciales para que las instituciones puedan funcionar, ser eficaces y cumplir con la misión para las que fueron establecidas. Convirtiéndolas en fuente de gobernabilidad, continuidad y estabilidad, gracias a que sus facultades y funciones les permiten hacer lo que tienen que hacer y sus contrapesos les impiden desviarse de los propósitos que las definen.

Sin embargo, México y Michoacán no están todavía en ese estadio. La integración de instituciones que dentro de nuestro sistema político han sido constituidos como órganos autónomos constitucionales del Estado, se han visto históricamente supeditados a la concertación política, al reparto de cuotas; al sectarismo o a buscar un espacio para los cuates.

En los recientes años, la instauración de autonomías constitucionales no dependientes de los tres poderes habituales ha sido una de las propuestas de alto alcance en nuestro sistema político siendo su propósito fundamental ampliar los espacios de libertad para los ciudadanos e imponer límites a la actuación de la autoridad. La importancia de los órganos autónomos constitucionales deriva en que forman parte de un nuevo modelo de desarrollo de lo público, su creación transforma la enseñanza de la estructura del Estado y la forma de concebir la distribución de facultades entre los órganos de éste.

---

* Diputado Integrante de la Septuagésima Segunda Legislatura del Congreso de Michoacán.

Sin embargo, en este nuevo modelo estructural sucede lo que precisamente busca erradicar este tipo de modelos de control, acabar con la corrupción y el manejo privilegiado de cargos. Con el modelo actual todas aquellas designaciones que buscan ser el ejemplo de titularidad en la representación de instituciones como los fiscales anticorrupción, los titulares de organismos autónomos y figuras afines terminan siendo cubiertas por personalidades que ya han vivido dentro de la escena política, que responden a cuotas partidarias y que nacen de una suma de parcialidades. Este juego de repartición, reduce de facto, la esfera facultativa y operativa de los entes autónomos y suprime de origen la plena implementación de un orden jurídico e institucional óptimo en nuestro Estado.

Al limitar que los titulares de los entes autónomos sean elegidos con base a trayectorias, capacidades, conocimiento y experiencia, provoca procesos manoseados en donde se impone la antidemocracia, el sectarismo y el padrinazgo y ratifica que la concepción de órganos autónomos y ciudadanos es una simple quimera en nuestro sistema político.

La naturaleza de los organismos constitucionales es cumplir con actividades directamente relacionadas con el Estado, buscando especializarlas y otorgándole mayor transparencia, control, y estrictamente, eficacia al modelo democrático del cual somos parte.[1]

Sus actividades en el sistema mexicano han tomado vigencia en temas como la protección de datos personales, acceso a la información, respeto y promoción de los derechos fundamentales, organización y realización de elecciones periódicas y libres, así como la posibilidad de acceder a la impartición de justicia frente a un derecho público que poco a poco obtiene mejores resultados en el fortalecimiento de las relaciones entre ciudadanos y la administración pública.[2]

Es así que con la creación de una Ley de Designaciones exista una solución desde su génesis, es decir, otorgar una mayor autonomía en los procesos de elección de los funcionarios públicos que integren dichas instituciones constitucionales, quitando la decisión de manos de las cuotas de partidos políticos, de negociaciones y de intereses políticos que atentan directamente a esta parte de la administración.

Actualmente la integración de los organismos autónomos y de las instituciones de los nuevos sistemas de Estado está señaladas en las constituciones, pues de ahí emanan la esencia misma de su nacimiento.

---

1 Tesis Aislada en Materia Administrativa: Tesis: I.15º.A.118 A, publicada en el Tomo XXIX, Abril de 2009, pág. 1880, de la Novena Época con número de Registro 167531. "DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA REGULACIÓN DE ESA PRERROGATIVA"

2 Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. "Órganos constitucionales autónomos". Revista del Instituto de la Judicatura Federal. 253.

En el proceso que se menciona dentro de la constitución de Michoacán los miembros de los organismos autónomos ponen a disposición del Pleno del poder Legislativo su aprobación, en la que las dos terceras partes de los diputados en sesión autorizan su integración. Para el caso del Sistema Estatal Anticorrupción la prerrogativa sigue el mismo sentido.

Como parte fundamental para comprender esta negligencia en la integración es pertinente señalar que la autonomía encuentra diferentes definiciones de acuerdo al tipo de libertades de que se trate. Es así que podemos apreciar la autonomía financiera-presupuestaria como aquella que permite que los organismos constitucionales posean mecanismos de planeación, ejecución y optimización de su presupuesto, así como de su estructura financiera. Que toma el carácter de autónoma al momento en que esta facultad de decidir sobre su situación presupuestaria es considerada sin filtros previos que lo modifiquen bajo arbitrios procesales previos a la última instancia ante la autoridad facultada para decidirlo.

Ahora, en aras de conformar un Estado con plena autonomía en cuanto a las actividades primordiales en la optimización, universalidad y defensa de los derechos humanos, es necesario crear normas que garanticen la autonomía *orgánica-técnica,* definida como la independencia que se logra para la conformación o integración de los entes públicos, quitando cualquier injerencia que pueda malversar el objetivo mismo de las instituciones.

Esta autonomía en la conformación de los organismos constitucionales autónomos pretende extraer de las cuotas de partidos políticos, de las negociaciones entre los mismos para crear un proceso de elección apegada a los asuntos propios de la materia y atender a parámetros estrictamente relacionados con las capacidades y conocimientos propios de la labor constitucional que les será encomendada.[3]

Es bajo esta premisa que se analiza un nuevo proceso de selección de magistrados para el Tribunal de Justicia Administrativa, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, y Comisionados del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Las características del nuevo proceso de selección contemplan seis etapas:

La primera de ellas será la publicación de una convocatoria pública por medio de la cual se cumplen con el principio de publicidad y de manejo de información dirigida a la sociedad civil, a las universidades, organismos sociales, colegios de profesionistas y a la sociedad en general, para que el proceso de

3 Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. "Órganos constitucionales autónomos". Revista del Instituto de la Judicatura Federal. 258

integración se allegue de aspirantes interesados y expertos en las respectivas materias.

La convocatoria tendrá las bases del proceso de selección, estableciendo plazos, lugares y horarios para la presentación de solicitudes, así como los requisitos y modalidades.

Una vez publicada la convocatoria y cumplido el plazo de presentación de solicitudes, se realizará un examen de forma de los requisitos legales que cada aspirante debe cumplir en razón del cargo a ocupar.

Si se cumple con todos los requisitos legales, se seguirá con la etapa de evaluación de conocimientos, realizando una serie de examinaciones, todas establecidas de acuerdo a la materia de qué verse cada cargo.

La siguiente etapa, a la que podrán acceder aquellos aspirantes que aprueben el examen de conocimientos, tendrá que elaborar un ensayo de forma presencial, consistente en un escrito que explique y analice un fenómeno de la práctica en la materia del cargo.

Finalmente, se realizará un análisis contemplando el fondo de los elementos del ensayo, los resultados del examen de conocimientos, las entrevistas y valoraciones curriculares para seleccionar a los aspirantes que formarán la terna que se someterá al proceso de insaculación.

Todo ello, realizado por un Comité Evaluador que deberá estar conformado por siete miembros, de los cuales tres serán designados por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, dos por el Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán, uno por el Consejo Consultivo del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y uno por el Consejo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

La garantía de este proceso es establecer procesos de selección que eviten la injerencia de intereses ajenos a la materia de los cargos a ocupar. Generar procesos de selección que contemplen tanto cuestiones técnicas, como elementos cualitativos de los aspirantes, y al saber que la evaluación será realizada por personas con un perfil profesional, ello, incentivará a un proceso de ciudadanización de las entidades autónomas ya que los inscritos en el proceso de selección tendrán certeza de los procedimientos y generará una amplia participación de ciudadanos capaces y expertos en las respectivas materias.

Es así, y una vez que se tiene a los mejores aspirantes para el cargo de conformidad con un procedimiento objetivo e imparcial; el proceso para elegir a los titulares designados deberá ser a través de una insaculación pública lo que permitirá erradicar cualquier pretensión valorativa, sesgo o conflicto de intereses de las partes involucradas en el proceso de selección. Y, aun así, la designación

sigue siendo facultad constitucional del Congreso, sin quitarle esa atribución, pero liberándola de todo sesgo o negociación por parte de los partidos y de designaciones por jerarquías superiores.

Cabe destacar que este proceso de insaculación ya es empleado por otras entidades públicas, y pongo como ejemplo los siguientes: el proceso de conformación de mesas directivas de casilla que realiza el INE o algunos los procesos de selección las licitaciones públicas de dependencias federales, etc.

En suma, la historia nos ha demostrado que son las instituciones, su fortaleza y permanencia las que hacen "autosustentables" a los Estados y al final quedan dos posiciones. Continuar socavando nuestras instituciones y esperar por un mesías, un autócrata o un ciudadano que nos venga a resolver los males como la pobreza, la injusticia o la corrupción por su pura iluminación y voluntad o, apostar a la creación, fortalecimiento e independencia de las instituciones en nuestro Estado de Michoacán. La elección es nuestra.

II. SOBRE LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY DE DESIGNACIONES PARA MICHOACÁN

Para hablar de la expedición de una Ley de Designaciones como un proyecto para lograr la plena autonomía orgánica-técnica para la selección de funcionarios públicos era necesario realizar una serie de modificaciones dentro del sistema normativo vigente.

En este sentido, y siguiendo la lógica de la técnica jurídica de la viabilidad e idoneidad, es que se toma como marco fundamental las siguientes reformas.

La reforma constitucional como aquel esquema fundamental para la estructura político-normativa del estado de Michoacán, que contempla tanto su carácter orgánico, como dogmático, y que es el punto de partida para consolidar una reforma en materia de autonomía de organismos autónomos.

A su vez, siendo que la naturaleza de los organismos autónomos constitucionales es materializar derechos contenidos en nuestra constitución, así como lograr una especialización, es necesario que se analice la reforma desde el punto de vista de la legislación orgánica de cada institución, para así evitar cualquier contradicción dentro del esquema propuesto.

a. Sobre las Adecuaciones Normativas a la Regulación Vigente

Siguiendo la estructura normativa de Michoacán, la primer propuesta que se hace es la de reformar los artículos 95, 96 y 97 de la Constitución Política

del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

Texto Vigente	Propuesta de Reforma
Artículo 95.- El Tribunal de Justicia Administrativa, será órgano autónomo, independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. […]	**Artículo 95.-** El Tribunal de Justicia Administrativa, será órgano autónomo, independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. […]
Para ser Magistrado del Tribunal se deberán satisfacer los requisitos que señala esta Constitución para ser designado Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. El Poder Legislativo elegirá a los magistrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, mediante convocatoria pública. […]	Para ser Magistrado del Tribunal se deberán satisfacer los requisitos que señala esta Constitución para ser designado Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, **además de no haber sido dirigente, candidato o militante de partido político alguno, durante los cinco años anteriores a su elección.** El Poder Legislativo elegirá a los magistrados **de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley.** […]
Artículo 96.- La protección y defensa de los Derechos Humanos es una función estatal que se realiza a través de un organismo constitucional autónomo, tanto presupuestal y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Comisión Estatal de los Derechos Humanos. […] La Comisión Estatal de los Derechos Humanos tendrá un Presidente, que será elegido por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado. La Ley determinará los procedimientos para la presentación de las propuestas por el propio Congreso. Durará en su encargo cuatro años, podrá ser reelecto por una vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución […] La elección del Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, se ajustará a un procedimiento de consulta pública, que deberá cumplir con el principio de máxima transparencia, en los términos y condiciones que determine la Ley. […]	**Artículo 96.-** La protección y defensa de los Derechos Humanos es una función estatal que se realiza a través de un organismo constitucional autónomo, tanto presupuestal y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Comisión Estatal de los Derechos Humanos. […] La Comisión Estatal de los Derechos Humanos tendrá un Presidente, que será elegido por el Congreso del Estado **de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley.** Durará en su encargo cuatro años, podrá ser reelecto por una vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. La elección del Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, se ajustará a un procedimiento de **convocatoria** pública, que deberá cumplir con el principio de máxima transparencia, en los términos y condiciones que determine la Ley. […]

Articulo 97.- El Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley; se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. Tendrá competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal. El Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se integra por tres comisionados de los cuales uno será su Presidente, mismos que serán electos por el Congreso del Estado, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Para la elección de los comisionados, el Congreso del Estado emitirá convocatoria pública dirigida a las instituciones académicas, culturales, civiles, colegios de profesionistas, organizaciones gremiales y a la sociedad en general, a efecto de recibir propuestas de aspirantes a ocupar este cargo. […]	**Artículo 97.-** El Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley; se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. Tendrá competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal. El Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se integra por tres comisionados de los cuales uno será su Presidente, mismos que serán electos por el Congreso del Estado **de conformidad con el procedimiento que establezca la Ley.** Para la elección de los comisionados, el Congreso del Estado emitirá convocatoria pública dirigida a las instituciones académicas, culturales, civiles, colegios de profesionistas, organizaciones gremiales y a la sociedad en general, a efecto de recibir propuestas de aspirantes a ocupar este cargo. […]

Los artículos constitucionales en comento se reforman en lo referente al procedimiento de designación de los titulares de los organismos autónomos, que previo al proyecto de reforma era mediante la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión de Pleno del Congreso del Estado.

Esta situación prevista en la norma pretendía otorgar a la decisión la participación de todos los actores políticos con capacidad para integrar al Poder Legislativo, y que por su carácter político representativo de la población, sería quien tomaría la decisión mayormente legítima para todos.

Sin embargo, de la constante irregularidad en sus actuaciones, así como una suerte de las llamadas prácticas parlamentarias, las decisiones han quedado supeditadas a los acuerdos a que llegan los representantes, siendo así que los grupos mayoritarios muchas veces resultan aplastantes, las minorías buscando allegarse de situaciones más privilegiadas aceptan dadivas y negocian su votación para obtener algún prestigio, o si deciden no participar en el juego de contrapesos, no resultan oposiciones viables que logren balancear las decisiones.

Por tanto en los tres artículos constitucionales reformados, se cambia:

> *"…mismos que serán electos por el Congreso del Estado, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes."*

Por el reenvió a una nueva Ley que tiene por objeto la creación de un procedimiento única y especial con el objeto de lograr plena autonomía en la decisión final para designar a los funcionarios públicos.

La segunda reforma propuesta es la de los artículos 20, 23 y 26, derogar el artículo 21 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo; reformar los artículos 107, 109, 114 y 116 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo y, 146 y 147 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

Esta propuesta establece en cada una de las normativas señalas el reenvió del procedimiento de designación a la nueva Ley de Designaciones del Estado. De estos artículos la normativa interna y en lo particular que regula a los organismos autónomos de Derechos Humanos, de Transparencia y Acceso a la Información Pública y del Tribunal de Justicia Administrativa, reformándose el procedimiento establecido en cada ley, y homogeneizar a lo que la Ley señale como único.

En la ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán se reforma para quedar como sigue:

LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Artículo 23. El Presidente de la Comisión durará en su encargo cuatro años, su nombramiento se ajustará al procedimiento ***establecido en la Ley de Designaciones del Estado de Michoacán de Ocampo.***

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Michoacán se modifica de la siguiente forma

LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Artículo 107. El Pleno es el órgano máximo de autoridad del Instituto, tomará sus decisiones y desarrollará sus funciones de manera colegiada, por lo que no habrá preeminencia entre ellos.

El Pleno está integrado por un Comisionado Presidente y dos Comisionados, mismos que serán designados ***por el Congreso del Estado de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley de Designaciones del Estado de Michoacán de Ocampo.***

Del Código de Justicia Administrativa, se reforma lo referente al nombramiento de los magistrados que serán titulares en cada ponencia del organismo encargado de dirimir las controversias entre el Estado y los particulares, quedando como sigue:

CÓDIGO DE JUSTICA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Artículo 146. Para el nombramiento de los magistrados, el Congreso implementará el procedimiento ***establecido en la Ley de Designaciones del Estado de Michoacán de Ocampo.***

Artículo 147. El Magistrado durará en su encargo cinco años y podrá ser reelecto hasta en dos ocasiones. Al término de su periodo cesará en sus funciones y quedará separado de su encargo. El Congreso, dentro de los noventa días naturales anteriores a la fecha en que concluya el primero y en su caso, el segundo de los periodos del Magistrado, ***implementará el procedimiento establecido en la Ley de Designaciones del Estado de Michoacán de Ocampo, a fin de designar al Magistrado que habrá cubrir la vacante.***

En las reformas a las normas internas, también se consideran XXX puntos en lo específico para lograr una mayor profesionalización y objetividad para la designación de los perfiles que serán seleccionados como los titulares de los organismos autónomos constitucionales.

Entre los elementos considerados de manera general se encuentran los siguientes:

a) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Gobernador, Procuador General de Justicia del Estado, titular de las dependencias básicas del Ejecutivo, Diputado, ni haber sido dirigente, candidato o militante de partido político alguno, en los cinco años anteriores a su elección;

b) Contar con experiencia acreditable mínima de 5 años en la materia del organismo constitucional del que se pretenda ser titular;

Siendo estos los elementos mínimos para lograr una extracción de los vicios que entidades como los partidos políticos han colocado en la integración de los poderes no tradicionales, y que indispensables para el desarrollo institucional y democrático se han visto asediados por la constante negociación política.

Por ello, y en aras de lograr una democracia más transparente es que se propone la discusión y aprobación de la siguiente Ley, como un medio para llegar a consolidar instituciones bajo la tutela de perfiles idóneos, y que a la luz de su integración, serán libres de ataduras políticas.

b. Una Nueva Ley: Proyecto para un Gobierno con Autonomía plena para la Designación de Funcionarios Públicos

LEY DE DESIGNACIONES DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

TITULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. La presente Ley es de observancia general y tiene por objeto regular las bases y procedimientos bajo los cuales el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, llevará a cabo la designación de los funcionarios públicos que le corresponda realizar, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Artículo 2. Corresponde al Congreso del Estado de Michoacán, en base a la presente Ley, la designación de los funcionarios públicos para los siguientes cargos:

I. Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado;
II. Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos; y
III. Comisionados del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Artículo 3. Corresponde la aplicación de la presente Ley a la Mesa Directiva, las Comisiones de Dictamen correspondientes y al Pleno, todos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. **Aspirante:** el ciudadano que, una vez publicada la convocatoria para el proceso de selección y designación correspondiente, presente su solicitud de registro.
II. **Comisiones:** las Comisiones de Dictamen del Congreso, a quienes corresponda la implementación del proceso de designación de conformidad con lo siguiente:
   a) En la designación de Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado: Comisiones de Gobernación y Jurisdiccional;
   b) En la designación del Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos: Comisiones de Derechos Humanos y Justicia; y
   c) En la designación de los Comisionados del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales: Comisiones de Gobernación y Derechos Humanos.
III. **Comité Evaluador:** Órgano facultado para la implementación del diseño, elaboración, aplicación y evaluación del examen de conocimientos, ensayo presencial y entrevista y valoración curricular.
IV. **Congreso:** Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo;
V. **Constitución:** La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo;
VI. **Convocatoria:** documento aprobado por el Congreso, dirigido a la ciudadanía interesada en participar en el proceso de selección y designación del cargo público correspondiente;
VII. **Designación:** facultad del Congreso para nombrar a los funcionarios públicos a que se refiere el artículo segundo de esta Ley;

VIII. **Funcionarios públicos:** Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y Comisionados del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales;
IX. **Insaculación:** procedimiento mediante el cual, el Congreso elegirá al aspirante que habrá de ocupar el cargo público correspondiente;
X. **Periódico oficial:** Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo;

Artículo 5. Son facultades del Congreso:

I. Aprobar las convocatorias para participar en el proceso de selección y designación;
II. Llevar a cabo el procedimiento de insaculación correspondiente; y
III. Designar a los funcionarios públicos a que se refiere el artículo segundo de la presente Ley.

Artículo 6. Son facultades de las Comisiones:

I. Desarrollar, vigilar y conducir el proceso de selección;
II. Requerir a las instancias correspondientes la designación de los integrantes del Comité Evaluador;
III. Integrar e instalar el Comité Evaluador;
IV. Instrumentar de conformidad con la Constitución y la presente Ley, el proceso para la selección y designación de los funcionarios públicos correspondientes;
V. Proponer al Pleno del Congreso, la propuesta de convocatoria para el proceso de selección y designación;
VI. Recibir del Comité Evaluador, los expedientes de los aspirantes mejor evaluados; y
VII. Presentar dictamen al Pleno del Congreso que contenga la propuesta con los aspirantes que habrán de participar en el procedimiento de insaculación.

TITULO SEGUNDO
DEL PROCESO DE SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN

CAPÍTULO PRIMERO
DE LAS ETAPAS DEL PROCESO DE SELECCIÓN

Artículo 7. El proceso de selección de los funcionarios públicos a que se refiere el artículo segundo de la presente Ley, consiste en una serie de etapas tendientes a la elección de los ciudadanos para ocupar estos cargos y se sujetará a los principios de transparencia, profesionalización y máxima publicidad.

Artículo 8. El proceso de selección se compone de las siguientes etapas:

I. Instalación del Comité Evaluador;
II. Convocatoria pública;
III. Registro de aspirantes;
IV. Verificación de los requisitos legales;
V. Examen de conocimientos;
VI. Ensayo presencial;
VII. Valoración curricular y entrevista; e
VIII. Insaculación.

Artículo 9. Los reactivos e instrumentos de evaluación que se apliquen en el proceso de selección, se considerarán información reservada y tendrá este carácter durante el plazo de cinco años a partir de su utilización.

Los datos personales de los aspirantes y la información que por mandato legal deba considerarse confidencial, estará resguardada en los términos de la legislación correspondiente.

Artículo 10. Las Comisiones serán las únicas instancias facultadas para presentar al Pleno del Congreso las propuestas para la designación de los funcionarios públicos de que se trate. Para efectos de planeación, logística y seguimiento del proceso de selección, las Comisiones y el Comité Evaluador podrán auxiliarse de órganos internos del Congreso.

CAPITULO SEGUNDO
DEL COMITÉ EVALUADOR

Artículo 11. El Comité Evaluador estará integrado por siete miembros, de los cuales tres serán designados por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, dos por el Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán, uno por el Consejo Consultivo del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y uno por el Consejo de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

Los integrantes del Comité Evaluador deberán ser ciudadanos mexicanos, con reconocido prestigio estatal o nacional, estudios profesionales de doctorado

y acreditada experiencia para el análisis y evaluación de los perfiles y trayectorias de los aspirantes.

Los integrantes del Comité Evaluador tendrán una remuneración análoga al de Jefe de Departamento del Congreso por el tiempo que dure el encargo, que inicia a partir de la instalación del Comité y concluye con la designación de los funcionarios a elegir.

Artículo 12. Una vez integrado el Comité Evaluador, éste será convocado por las Comisiones a sesión de instalación e inicio de trabajos.

El Comité Evaluador coadyuvará con las Comisiones en la elaboración de la convocatoria respectiva.

Los nombres y datos curriculares de los integrantes del Comité Evaluador serán publicados en el portal de internet del Congreso del Estado.

Artículo 13. Una vez instalado, el Comité Evaluador definirá sus bases de operación a fin de cumplir con lo establecido en esta Ley y en la convocatoria respectiva. De entre sus integrantes, elegirán a un presidente y a un secretario.

Sus determinaciones se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes, todas sus sesiones serán públicas.

Artículo 14. Comité Evaluador implementará el diseño, elaboración, aplicación y evaluación de los exámenes de conocimientos y del ensayo presencial, así como de la entrevista y valoración curricular.

Artículo 15. Los integrantes del Comité Evaluador, no podrán tener relación de parentesco por consanguineidad o afinidad hasta el cuarto grado, ni tener o haber tenido durante los seis meses previos a la publicación de la convocatoria, algún vínculo laboral, académico o jerárquico con los aspirantes.

CAPITULO TERCERO
DE LA CONVOCATORIA PÚBLICA

Artículo 16. Las convocatorias para la selección y designación de los funcionarios públicos a que se refiere el artículo segundo de esta Ley, serán propuestas por las Comisiones para su aprobación al Pleno del Congreso.

Por cada proceso de selección y designación de funcionario público de que se trate, el Congreso emitirá una convocatoria pública.

Artículo 17. La convocatoria pública deberá contener como mínimo, lo siguiente:

a) Plazos, lugares y horarios para la presentación de solicitudes de registro;
b) Cargos y periodos de designación;
c) Requisitos que deben cumplir los ciudadanos que deseen participar;
d) Instancia ante quien deberán de presentar solicitud de registro los interesados;
e) Documentación necesaria para acreditar el cumplimiento de los requisitos legales;
f) Etapas y plazos del proceso de selección y designación; y
g) Mecanismos de selección para cada etapa que permita evaluar los conocimientos, habilidades y capacidades de los aspirantes.

Artículo 18. La convocatoria se publicará por un periodo de diez días naturales en el Periódico Oficial, en el sitio de internet del Congreso y en los tres periódicos de mayor circulación en el Estado.

CAPÍTULO CUARTO
DEL REGISTRO DE ASPIRANTES

Artículo 19. Los ciudadanos interesados en participar en el proceso de selección y designación deberán de solicitar su registro ante el Comité Evaluador en las oficinas de la Secretaría de Servicios Parlamentarios del Congreso.

Artículo 20. Al momento de presentar la solicitud de registro, los aspirantes recibirán un número de folio que los identifiqué, así como acuse con la descripción de la información y documentación entregada, mismo que deberán de firmar de conformidad. Dicho comprobante tendrá como único objetivo, acusar de recibo la documentación ahí consignada, sin que ello implique que se tenga por acreditado el cumplimiento de los requisitos legales.

Artículo 21. En caso de que algún aspirante no presente la totalidad de la documentación requerida, podrá subsanar la omisión siempre y cuando se encuentre dentro del plazo de registro que establezca la convocatoria.

Los aspirantes que participen en el proceso de selección y designación, en todo momento deberán mantener el cumplimiento de requisitos, de no ser así, el Comité Evaluador descartará al aspirante que se encuentre en este supuesto.

Artículo 22. Por cada ciudadano registrado, el Comité Evaluador formará un expediente con la solicitud y los documentos presentados.

CAPÍTULO QUINTO
DE LA VERIFICACIÓN DE REQUISITOS LEGALES

Artículo 23. Concluido el periodo de registro, el Comité Evaluador verificará la documentación presentada por los aspirantes a fin de determinar si se acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley y en la convocatoria respectiva.

Artículo 24. El Comité Evaluador aprobará la lista de los aspirantes que cumplen con los requisitos legales, quienes accederán a la siguiente etapa del procedimiento de selección.

Una vez aprobada la lista, el Comité Evaluador ordenará su publicación en el portal de internet del Congreso, agregando un resumen curricular de los aspirantes acreditados.

En caso de que ningún aspirante cumpla con los requisitos legales a partir de su verificación, el Comité Evaluador lo hará del conocimiento de las Comisiones y éstas del Pleno del Congreso, a efecto de iniciar un nuevo proceso de selección.

CAPITULO SEXTO
DEL EXAMEN DE CONOCIMIENTOS

Artículo 25. Los aspirantes que hayan acreditado la etapa de verificación de requisitos legales presentarán el examen de conocimientos, para lo cual, el aspirante deberá exhibir el comprobante de registro correspondiente, así como una identificación oficial con fotografía.

La convocatoria establecerá la sede, fecha y horario en que deberá aplicarse el examen, así como los términos en que serán atendidas las solicitudes de revisión de los resultados de los exámenes.

El Comité Evaluador ordenará la publicación de las guías de estudio a efecto de preparación de los aspirantes registrados.

Artículo 26. Los aspirantes cuyo resultado del examen sea mínimo de ocho sobre un máximo de diez, pasarán a la siguiente etapa de selección. El Comité Evaluador ordenará la publicación en el portal de internet del Congreso, de la lista con los nombres y calificaciones de los aspirantes aprobados, así como los folios y calificaciones de los no aprobados.

CAPÍTULO SÉPTIMO
DEL ENSAYO PRESENCIAL

Artículo 27. Los aspirantes que acrediten el examen de conocimientos con la calificación requerida, elaborarán un ensayo en forma presencial en los términos y condiciones establecidos en esta Ley y en la convocatoria.

La convocatoria establecerá la sede, fecha y horario en que deba elaborarse el ensayo presencial.

Artículo 28. El ensayo consistirá en un escrito que explique y analice un fenómeno específico de la práctica, relativo a la materia correspondiente del cargo público que se designará. La convocatoria establecerá los términos de elaboración del ensayo, así como las formalidades para su aplicación.

Artículo 29. Por medio de la elaboración y presentación del ensayo, los aspirantes serán evaluados sobre la habilidad que posean para formular el planteamiento y desarrollo de un tema concreto en el ámbito correspondiente, según sea el caso, no así sobre su postura y opinión personal respecto al tema desarrollado. Así, el ensayo permitirá calificar las cualidades de los aspirantes, relativos a su capacidad de análisis, desarrollo argumentativo y planteamiento del problema, desarrollo de escenarios y soluciones al problema.

Artículo 30. El Comité Evaluador ordenará la publicación, en el portal de internet del Congreso, de los nombres y calificaciones de los aspirantes cuyo ensayo haya sido dictaminado como idóneo y los folios y calificación de los no idóneos.

Los aspirantes que hayan presentado su ensayo y éste haya sido dictaminado como no idóneo, podrán solicitar una revisión del mismo, en el plazo y términos que la convocatoria establezca.

CAPITULO OCTAVO
DE LA VALORACIÓN CURRICULAR Y ENTREVISTA

Artículo 31. La valoración curricular y la entrevista serán consideradas una misma etapa a la que podrán acceder los aspirantes cuyo ensayo haya sido dictaminado como idóneo.

Artículo 32. En la etapa de valoración curricular y entrevista se identificará que el perfil de los aspirantes se apegue a los principios que rigen la función pública y cuenten con competencias de dirección indispensables para el desempeño del cargo.

El propósito de la valoración curricular es constatar la idoneidad de los aspirantes para el desempeño del cargo, mediante la revisión de aspectos relacionados con su historial académico, profesional y laboral, y su experiencia en la materia respectiva.

La convocatoria establecerá los criterios a evaluar en esta etapa y la ponderación que corresponda a cada uno de ellos, así como la cédula que se empleará para dicho propósito.

Artículo 33. Las entrevistas se llevarán a cabo de la siguiente manera:

I. Se realizarán conforme al calendario que previamente haya aprobado el Comité Evaluador;
II. Serán públicas, grabadas en video y estarán disponibles en el portal de internet del Congreso; y
III. Deberán ser presenciales, en panel con al menos cinco integrantes del organismo evaluador.

Artículo 34. Al término de la entrevista, cada miembro del Comité Evaluador deberá asentar en la cédula de valoración curricular y entrevista, el valor cuantificable de cada uno de los rubros que la conforman, posteriormente, se llenará la cédula integral de los aspirantes con la totalidad de calificaciones.

A fin de garantizar el principio de máxima publicidad, las cédulas de los aspirantes se harán públicas.

Artículo 35. Los aspirantes se abstendrán de buscar contactos individuales con los integrantes del Comité Evaluador durante el plazo de vigencia de la convocatoria, para tratar asuntos relacionados con el proceso de selección.

Artículo 36. En caso de que ninguno de los aspirantes obtuviera resultado aprobatorio en los términos respectivos en las etapas de examen de conocimientos o ensayo presencial, el Comité Evaluador lo hará del conocimiento de las Comisiones y estas del Pleno del Congreso, a fin de que se dé inicio a un nuevo proceso de selección y designación.

CAPITULO NOVENO
DE LA INTEGRACIÓN DE LA PROPUESTA, INSACULACIÓN Y DESIGNACIÓN

Artículo 37. Mediante dictamen debidamente fundado y motivado, que incluya todas las etapas del proceso de selección y las calificaciones obtenidas por los aspirantes en cada una de ellas, el Comité Evaluador

elaborará una lista de los diez aspirantes, por cada cargo a designar, cuya mejor calificación en orden descendente hayan obtenido en las etapas de examen y de entrevista y valoración curricular, siendo entregado a las Comisiones.

En caso de ser menor el número de aspirantes que hubieran obtenido calificación aprobatoria en el proceso, se integrarán en el dictamen sólo aquellos que hubiesen resultado aprobados.

Artículo 38. Una vez recibido el dictamen por parte del Comité Evaluador, las Comisiones elaborarán el dictamen respectivo con la lista de aspirantes propuestos y lo presentarán al Pleno del Congreso para que en sesión pública se lleve a cabo la designación.

Artículo 39. Mediante sesión pública convocada para tal efecto y con la presencia de los aspirantes finalistas, el Congreso llevará a cabo la designación del funcionario público respectivo, mediante procedimiento de insaculación el cual se llevará a cabo de la siguiente manera:

a) En el mismo número de esferas con similares características y dimensiones, se introducirán los nombres de los aspirantes finalistas cuya lista se haya integrado en el dictamen presentado por las Comisiones;
b) Dichas esferas serán introducidas en un dispositivo de sorteo, en cuyo funcionamiento la mano humana no tenga contacto con las esferas;
c) El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso pondrá en funcionamiento del dispositivo de sorteo, a fin de extraer una de las esferas;
d) La esfera extraída será abierta y mostrado el nombre del aspirante que contenía en su interior.

Artículo 40. El aspirante que haya resultado electo en el proceso de insaculación a que se refiere el párrafo anterior, será designado por el Congreso para el cargo público respectivo y le será tomada la protesta de ley en la misma sesión.

TRANSITORIOS

Artículo primero. - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Artículo segundo. - La reforma al artículo 95 del Decreto Legislativo 555 aprobado por la Septuagésima Segunda Legislatura, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, entrará en vigor

el mismo día que entre en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de Julio de dos mil dieciséis.

Artículo tercero. - Se derogan todas las disposiciones que contravengan lo dispuesto en el presente decreto.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, Morelia, Michoacán a los ocho días del mes de marzo del año dos mil diecisiete.

III. CONCLUSIONES

En aras de fortalecer a nuestras instituciones políticas y su conformación es que la presente iniciativa se somete al escrutinio crítico, con los objetivos específicos de lograr una autonomía en su conformación, ajena a cualquier injerencia que pudiera afectar su imparcialidad.

Es por esto que podemos concluir que esta Ley tendría consigo las siguientes consecuencias:

Primero, se resume su idoneidad ante la necesidad de eliminar las cuotas en la conformación de los entes autónomos, en este caso, aquellos que forman parte de los organismos constitucionales autónomos de Michoacán.

En segundo lugar, su importancia se puede replicar en un espectro más amplio, siendo posible implementar este proceso de selección a instituciones como el Fiscal General, el nuevo Fiscal Anticorrupción, las auditorías como órganos de control, contralores del Estado y en una visión aun más desarrollada, a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

En tercer lugar, y como última conclusión, la propuesta de Ley que se desarrolla en el presente ensayo permitirá revitalizar las instituciones del Estado, otorgándoles plena autonomía operativa, con lo que se somete a un proceso de ciudadanización en el que sin temor a cuotas parcializadas todos aquellos interesados tendrán igualdad de oportunidades de formar parte de estas instituciones, permitiendo así que cualquiera que lo desee participe en estos procesos de selección.

IV. FUENTES DE CONSULTA

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación. 2017. https://www.scjn.gob.mx/ (último acceso: junio de 2017).

UGALDE Calderón, Filiberto Valentín. «*"Órganos Constitucionales Autónomos"*.» Revista del Instituto de la Judicatura Federal, s.f.: 253.

CULTURA DE LA LEGALIDAD

Ángel CEDILLO HERNÁNDEZ*

INTRODUCCIÓN

La reforma electoral del 2014, en México vino a consolidar un sistema democrático, que trascenderá en la historia del derecho, pero no es suficiente contar con un sistema jurídico completo, se requiere continuar con el proceso de construcción y perfeccionamiento, que garantice los derechos político electorales de los ciudadanos. Pero para que un sistema jurídico funcione, es necesario contar con un elemento indispensable que es la cultura de legalidad.

Esta gran transformación que ha tenido la legalidad electoral, ha sido gracias a los grandes cambios que el estado mexicano ha venido logrando en varias décadas, esto en base a las necesidades de la sociedad demanda. Este modelo rediseñado que le da el sentido democrático al estado de derecho ha tenido varios tropiezos, pero ahora podemos decir que ha valido la pena estos años de grandes cambios, que siempre han sido con la pretensión de resolver y crear un ambiente favorable para el bien común.

A la fecha se puede decir que este proceso de consolidación democrática en el país, trae consigo la necesidad de construir una cultura de legalidad. Pero esto es relativamente reciente, como recordamos México, vivió una época trascendental de alternancia después de más de medio siglo de predominio del Partido Revolucionario Institucional y fue con este acontecimiento con el que se da una vuelta de 180 grados y a partir de entonces se ha venido continuando con lograr, si no a la perfección de una legislación en la materia, si con una legislación lo más cercana a las necesidades de la ciudadanía, teniendo como uno de los primeros logros la autonomía de un órgano electoral quien sería el responsable de organizar y llevar a cabo las elecciones lo que generó una mayor confianza a los partidos políticos ya que entonces ya se podía decir que ya existían ahora si reglas imparciales.

Con estos cambios se logró tener una mayor credibilidad de los ciudadanos en los mecanismos electorales, que generaron consecuencias políticas y jurídicas.

---

* Diputado Integrante de la Septuagésima Segunda Legislatura del Congreso de Michoacán.

Un elemento esencial para una democracia plena, es la participación de los ciudadanos, que son los que determinan el sentido de las acciones de los gobiernos, esto dentro de las normas establecidas y bajo los principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad y profesionalización.

I. LA CULTURA

La cultura, es definida por varios autores que coinciden, en que son las formas y expresiones que caracterizarán a una sociedad determinada, a través del tiempo. Con esta definición se puede incluir a las costumbres, creencias, prácticas que realizan de manera común, las reglas, normas y hasta las formas de ser, que predominan en la gente que integra una sociedad.

El término cultura tiene un significado muy amplio y con diversas acepciones, por lo que sería complicado establecer una definición exacta de la misma, por tratarse de una palabra con diferentes valoraciones y sentidos muy amplios. Ya que se puede concebir desde un enfoque personal o colectivo.

Al aplicar el concepto de cultura con sentido general, nos referimos a las ideas, valores, creencias y tradiciones dinámicas y cambiantes.

Cuando nos referimos a la cultura, nos remontamos a determinados actos o lugares en los que se desarrolla, como museos, las escuelas, bibliotecas, ya que esos son lugares especializados en la cultura, donde las personas asisten con la finalidad de aprender e incrementar su cultura y conocimientos, es decir no se puede prescindir de la cultura, ya que los actos que realizamos dentro de nuestra sociedad van enlazados con la cultura, ya sea de manera personal o en conjunto con la sociedad.

Cuando hablamos de la palabra cultura nos remontamos a épocas pasadas, por lo que esta palabra ha ido evolucionando, primeramente la utilizaban para referirse al cultivo de la tierra, fue evolucionando y este término lo utilizaban para referirse al desarrollo económico y tecnológico, a lo material; posteriormente a temas espirituales, como el cultivo de las facultades intelectuales, y es desde ese entonces que en este concepto se empieza a considerar todo lo que tuviera que ver con la ciencia, el arte, la religión, los valores, esto según la conceptualización de la época del Romanticismo.

Con el surgimiento de nuevas corrientes teóricas, el concepto de cultura lo entendían en un sentido social, que se refiere a los diversos aspectos de la vida en determinadas sociedades.

En la actualidad cultura son considerados todos los actos humanos en una comunidad determinada, tales como prácticas económicas, artísticas, científicas, etc., con esta definición se tiene la percepción de más respeto hacia los seres humanos. Ya que se impide la discriminación entre pueblos, cultos y creencias y con esto regresamos un poco a la época del Romanticismo.

Por lo que se puede deducir que toda sociedad tiene cultura, y a su vez, toda cultura se pone en práctica, por los integrantes de la sociedad. Esta cultura está en constantes modificaciones y es trasmitida a través de las generaciones.

La cultura, tiene dos elementos importantes lo social y que debe ser el individual, es decir el individuo en el ámbito de su sociedad ejerce determinadas acciones de manera individual, que pueden ser o no ser repetitivas por el resto de los integrantes de la sociedad y que además estas son cambiantes.

II. QUE ES LA LEGALIDAD

La legalidad, es un valor necesario de la democracia, es la que garantiza a los ciudadanos la correcta aplicación de sus derechos así como el cumplimiento de sus obligaciones.

El principio de legalidad, se encuentra regido por el ordenamiento jurídico, delimita el espacio donde puede intervenir la ley, asegura el orden de las normas subordinadas a la ley, selecciona la norma precisa que debe de aplicarse al caso concreto y mide los poderes que la norma confiere a la administración.

Se dice que la legalidad como valor es un conjunto de creencias, valores, normas y acciones que incentivan a la población en creer en un Estado de Derecho y rechazar las injusticias. La legalidad como valor permite apreciar el respeto e interés del ordenamiento jurídico por parte del pueblo y de quienes aplican la ley. La legalidad, es un elemento indispensable del Estado de Derecho.

La legalidad tiene su origen en la creación de las leyes escritas, al momento de que se establecen las leyes surge una legalidad, es decir, se vive dentro de un marco jurídico, que garantiza a los ciudadanos el respeto a los derechos. Pero para que este principio cumpla con su objetivo es necesario que la sociedad se comprometa a respetar las leyes. Cada persona tiene la responsabilidad social de ayudar y contribuir en la consolidación de la legalidad y del estado de derecho respetando la ley.

Para que podamos considerar que la legalidad sea un hecho concreto no es suficiente que exista un sistema de normas, es necesario que la sociedad respete las leyes, porque si existe una ley pero no se cumple la creación de esta no tendría sentido.

Cada persona tiene la responsabilidad social de ayudar y contribuir en la consolidación de la legalidad y del estado de derecho mediante el respeto a la ley, ya que no es suficiente el conociendo la normativa.

La legalidad, consiste en actuar de acuerdo con las normas y leyes que nos rigen, ya que éstas expresan el consenso democrático de un Estado que le permite tener un orden social, es así la única forma de lograr una convivencia justa y parcial, estableciendo límites a las acciones a fin de no permitir que se dañe al resto de la sociedad. Una sociedad sin legalidad no podría solucionar sus conflictos y tener una convivencia estable entre todos los miembros que la integran.

Por naturaleza los integrantes de la sociedad resuelven sus conflictos bajo ciertos criterios y normas de conducta que permiten su convivencia, esto es sin necesidad de la intervención de instituciones públicas; es decir resuelven sus conflictos por la cultura de ese grupo social.

Sin embargo hay que tener claro que la legalidad es necesaria, pero esta no siempre lleva a la justicia, tan sencillo como la creación de leyes que irrumpen el principio de legalidad pero aun así son creadas a pesar de ser injustas. Este principio de legalidad, es conocido como la primacía de la ley. Es por ello que todo Estado debe estar regido por ley y no así por la voluntad del hombre.

Es por esta razón que los integrantes de una sociedad deben respetarla para una mejor convivencia y sobrevivencia. Pero de igual manera los gobernantes deben respetar a la sociedad y no oponerse a lo establecido en la Constitución y sus leyes, aplicas todas las normas esenciales sin transgredir sus derechos fundamentales y que todas las acciones y medidas que tome deberán estar sometidas a la ley.

Para que la legalidad sea una realidad se requiere de ambas partes el gobernante aplica la ley y la sociedad la acata, solo así una sociedad podrá vivir libre y en armonía.

México, es un país democrático, y tiene su principio de legalidad a través de la división de poderes. La función que posee este ordenamiento jurídico es que aquel poder que se encarga de interpretar las leyes no debe ser el mismo que aquel que las propone o las ejecuta. Es ahí donde radica la democracia.

El principio de legalidad lo encontramos en los tres niveles de gobierno, tan es así que la administración pública no actúa de manera propia, siempre debe ejecutar sus acciones bajo el contenido que la ley le marca, nada debería quedar al libre albedrío. De esta misma manera el poder legislativo crea leyes en base a este principio, ya que es bajo este trabajo del legislativo que el Poder Judicial impondrá sus sanciones.

Para que se pueda vivir en una sociedad donde la legalidad se cumpla, no es suficiente establecerse las normas, sino que también los ciudadanos deben someterse a su cumplimiento de dichas reglas, es responsabilidad de cada individuo lograr que la legalidad sea una realidad.

III. CULTURA DE LA LEGALIDAD

Ahora bien, definidos los conceptos de legalidad y cultura, nos adentraremos al estudio de manera conjunta de la Cultura de la Legalidad, tema tan importante en la época que estamos viviendo, donde no solo los gobernantes son responsables de los acontecimientos sociales que transgreden las leyes, si no también cada uno de nosotros como individuos integrantes de determinadas sociedades.

La cultura de la legalidad, es un término relativamente nuevo que ha surgido debido a la necesidad de una educación democrática, con la que poco a poco se han venido reflejando cambios sociales, económicos, de seguridad, generando una mejor calidad de vida.

Cuando el individuo ejerce su autonomía personal dentro de su sociedad y a favor de sus derechos fundamentales, fortalece su dignidad humana, a través de los valores; así cada persona asume el rol que le corresponde formándose para poder enfrentar los actos de ilegalidad. Para que esto pueda darse es necesario que las personas se involucren, que conozcan que se interesen por explorar, conocer, que se eduquen y transmitan a la vez.

Trataremos de definir lo que es la cultura de la legalidad, aunque este término nuevo, es extenso. Pero lo concebimos como el conjunto de conocimientos, creencias, usos y costumbres, relacionados con los aspectos de la vida colectiva que tienen que ver con las normas jurídicas y su aplicación. Esto derivado del análisis que anteriormente se realizó de los conceptos por separado.

El primer elemento con el que se debe contar para la práctica de la legalidad es el "ser humano", ya que es a partir de él, de donde se desprenderá todo acto y aquí se incluye gobernado y gobernante.

Es totalmente cierto que el Estado tiene la obligación de garantizar la paz social y los derechos de las personas, permitiéndole una vida digna, como miembros activos dentro de la sociedad. Pero también es indispensable que los integrantes de la sociedad participen a efecto de lograr este fin social, que tanto hemos luchado por obtener, la paz social.

Pero para esto, es necesario crear estrategias para motivar una cultura política inclinada a la participación ciudadana, y esto podría ser a través de la difusión del conocimiento de los derechos, así como de las prerrogativas y muy importante los deberes ciudadanos, así mismo difusión de la cultura democrática entre los actores políticos, los funcionarios públicos y los ciudadanos en general, porque es mediante la interlocución con la sociedad como se podrá dar un desarrollo constructivo y permanente.

En la actualidad es necesario que se fortalezcan cada una de las áreas de gobierno autónomos y descentralizados, y que estos cuenten con la difusión necesaria para que los ciudadanos conozcan a detalle sus acciones, y derivado de esto, ellos podrán actuar, tal y como es su responsabilidad y en determinado caso exigir su respeto y el cumplimiento de la ley, tanto a particulares como autoridades.

Se trata de una tarea difícil, ya que se requiere primeramente arraigar tanto en gobernantes como gobernados, primeramente el interés por el conocimiento de las disposiciones jurídicas y posteriormente la cultura de la legalidad, y que dé como resultado una convivencia social digna y una actuación correcta del Estado y sus organismos.

También hay que reconocer, que el Estado ha emprendido las acciones necesarias para que la ciudadanía tenga de cerca y conozca toda esta normatividad y acciones de gobierno. Difundiendo y educando a la ciudadanía.

De la misma manera, los organismos autónomos, han venido cumpliendo con su obligación de rendir, informar y publicar sus acciones, tal y como lo marca la Ley General de Transparencia, pero ahora le toca al ciudadano interesarse en esta cultura de legalidad, adentrarse y exigir, pero previo al conocimiento de los actos y normas jurídicas.

La sociedad debe conocer, las normas jurídicas, los derechos, obligaciones, prerrogativas, deberes, competencias y responsabilidades, con lo que se generara un entorno de transparencia y a su vez podrá exigir en el cumplimiento del marco jurídico con conocimiento de causa.

Por lo que es necesario que estos organismos autónomos difundan a la ciudadanía, la compilación y sistematización de las normas electorales generales y locales, de una manera práctica.

En el caso específico, hablando del sistema electoral mexicano, cuenta con sus propios organismos administrativos y jurisdiccionales, aquí debemos incluir a los partidos políticos, quienes tienen la obligación tal como lo marca su propia legislación a difundir programas y plataformas políticas y de elección. Y de esta manera la ciudadanía tener acceso a sus actividades y poder evaluar el grado de respeto y apego a las normas vigentes por parte de estas Instituciones, así como de aquellos a quien son aplicadas estas leyes.

La cultura de la legalidad, deberá ser utilizada como un mecanismo de regulación individual social, a través del cual se exige por parte de los ciudadanos el respeto a la ley y en su caso convicciones y mantener la sociedad con un Estado de derecho, donde la sociedad respeta las leyes establecidas y le son aplicadas en forma democrática.

Una de las principales acciones del individuo será la no tolerancia a la ilegalidad, de la misma manera interesarse por conocer normatividades, leyes y acciones de gobierno e instituciones autónomas.

Todas aquellas acciones contrarias a derecho que la sociedad vive día a día, nos hablan de la poca convicción que tienen los ciudadanos de poder controlar lo que les sucede en su entorno dando como resultado enormes costos sociales, políticos y humanos.

La aplicación de la ley no es la única alternativa de cambio social, también se necesita un cambio fundamental en los valores y la conducta de la sociedad. Es necesario que ésta favorezca una cultura de la legalidad, con lo que ayudaran a que las instituciones funcionen de manera más eficiente.

Claro que es difícil revertir el proceso de una cultura de ilegalidad a una cultura de la legalidad, ya que se deben cambiar en algunos casos esos usos y costumbres sociales que han venido transgrediendo las leyes.

También hay que tomar en cuenta que la mayoría de las familias están ocupadas con sus actividades cotidianas, su trabajo, los hijos, etc., y pocas veces piensan en las implicaciones de sus acciones o de su falta de acción y piensan que la procuración e impartición de justicia es responsabilidad de las instituciones. Y es entonces donde los individuos nos equivocamos, y permitimos que las cosas trasciendan sin intervenir y no hay concientización de los ciudadanos sobre su responsabilidad.

En la medida en que la participación de los ciudadanos aumente, los ciudadanos van a ir aprendiendo, que se puede vivir en un estado de derecho en el que nosotros mismos podemos participar para transformarlo y así asegurar nuestros derechos y tener una sana convivencia.

La cultura de la legalidad le da un cambio a la procuración de justicia, el Estado de derecho se refuerza. Es entonces cuando el ser humano entiende que no tenemos por qué vivir con la ilegalidad como un mal necesario dentro del entorno en el que nos desarrollamos, es momento de que los ciudadanos deben involucrarse en la creación de leyes y vigilar la aplicación de las mismas, que nadie actué por encima de la ley.

Con la participación de los individuos se protegen los derechos de todos y poco a poco se va logrando una mejor calidad de vida. Es por eso que nos debemos convencer que la cultura de la legalidad, es el elemento necesario en una sociedad para mejorar la conducta del ser humano.

Sí el gobierno y la ciudadanía comparten, respetan las leyes, y promueven la participación en todos los sectores de la sociedad en asuntos de interés común, se logrará un cambio para mejorar nuestro país.

Ahora bien, el Derecho Electoral en México, con el paso de los años ha ido avanzando, paso a paso, en la actualidad se cuenta con una legislatura y estructura completa, a partir de la reforma del 2014, con la que se dio un logro más en materia legislativa. Pero es ahora la institución encargada de las elecciones, crear programas que involucren a la sociedad, que brinden la información necesaria a través de sus capacitaciones a que estan obligados a impartir, a efecto de que la sociedad conozca sus actividades y la normatividad que los rige, así mismo conozcan de sus derechos y obligaciones como ciudadanos.

En esta materia en especifico, aún falta bastante cultura civica y por consecuencia de legalidad. Los ciudadnos han venido paulatinamente dejando de creer en las Instituciones y sus Gobernantes, criticamos su actuar, pero no hacemos nada por componer la situación, en algunos casos hasta podemos decir que llegamos hacer participes de esa ilegalidad electoral que estamos viviendo.

La sociedad esta acostumbrada a repetir conductas que con el paso del tiempo se han vuelto costumbre en el desarrollo de las actividades de selección de gobernantes de representación popular, conductas que se podrían considerar delitos, y entonces como decimos que las instituciones no cumplen con su cometido, cuando nosotros msimos como integrantes de la sociedad la corrompemos, desde ese entonces, estamos permitiendo conductas contrarias a derecho.

Es muy común que la sociedad repita acciones, en algunos casos a solicitud de alguien más, y que llegan a incurrir en delitos, en determinadas ocasiones por desconocimiento de la ley y en otras con alevocia, acciones que nos recuerdan la poca cultura de la legalidad electoral que vivimos en México. Es evidente que existe la necesidad de invertir las Instituciones más tiempo a efecto de consolidar este elemento tan importante en la convivencia humana.

Una de las obligaciones de las Instituciones Electorales, es detectar esas acciones ilegales que la sociedad viene repitiendo de manera ilegal, posteriormente informar y capacitar, para que estos hagan conciencia de su mala actuación.

No podemos quejarnos de nuestros gobiernos, cuando nosotros mismos somos participes de esas malas prácticas o que no directamente somos participes pero las percibimos y no las denunciamos, la omisión tambien es puede ser considerada delito, por encubrir actos que dañan el bien común.

La carencia de valores de una sociedad lleva en algunos casos a estas malas prácticas como consecuencia de una falta de formación cívica. De lo que se desprende un gran problema como lo es la falta de participación ciudadana, esa apatia de la gente por adentrarse en las actividades sociales, la participación en los procesos electorales o mejor conocido como el abstencionismo.

Uno de los principios rectores del derecho electoral es la legalidad, a traves de este principio la Institución Electoral, tiene la obligación de aplicar la ley de manera correcta y a su vez, exigir a los partidos políticos y a la ciudadania la cumplan.

El desinteres de la ciudadania por participar, depende mucho de las condiciones sociales, territoriales, la educación, etc. Es entonces donde entra el trabajo de las Instituciones, a través de la difusión en cada uno de los rincones del Estado, la formación por medio de sus capacitaciones, con estas acciones poco a poco se van inculcando valores y educación civica a la sociedad.

Actualmente nuestros legisladores, se han encargado de que nuestra Nación cuente con una legislación de acuerdo alas necesidades de la sociedad, con la que se obliga a los Organismos Electorales a incluir a la sociedad en sus actuaciones, a difundir sus actividades y a rendir cuentas de todo lo que concierne a sus actividades, ahora le toca a la ciudadania inmiscuirse en esas actividades.

IV. CONCLUSIONES

Cuando hablamos de Cultura de la legalidad, es hablar de todo lo que nos rodea y acontece en nuestro entorno social, por lo que es necesario que cada uno de los ciudadanos contribuyamos para inculcar una cultura de la legalidad real, esto, por parte de los ciudadanos; y por la otra parte que le toca a las instituciones se deberán fortalecer las instituciones públicas, impartición de justicia, fomentar la cultura y facilitar la información, así de manera conjunta hacernos responsables de nuestros actos y de la parte que a cada individuos nos corresponde, respetando

las normas. Sensibilicémonos en este tema tan importante en la sociedad, ya que es de donde parte todo el mal social, si no hay cultura no hay valores, y es por eso que caemos en la ilegalidad.

Para que los ciudadanos puedan volver a tener credibilidad en las Instituciones, primeramente deberán permitir un acercamiento directo con ellos y que se de una interacción permanente de cordialidad y respeto entre ambas figuras.

Claro que es un reto en este caso para el Estado, pero si se logra erradicar podemos asegurar que pronto tendremos disminución de delitos y prácticas ilegales.

APUNTES PARA LA EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DE GÉNERO EN MATERIA ELECTORAL EN MÉXICO

Carlos TORRES PIÑA*

INTRODUCCIÓN

Las recientes obligaciones de los partidos políticos en el país tendientes a garantizar la paridad de género en los cargos de elección popular han sido valoradas como un acto de justicia histórica para garantizar la representación de hombres y mujeres en la vida pública del país.

Sin embargo, la corriente de opinión mayoritariamente favorable a tal medida ha impedido que se contrapesen algunos elementos que podrían dotar de mayor efectividad a la misma, así como salvaguardar los derechos políticos de ciudadanos que pudieran sentir laceradas sus legítimas aspiraciones.

No se ha discutido, por ejemplo, la temporalidad que deben tener las medidas de discriminación positiva, los indicadores con los cuales se tendría que medir el impacto de las mismas; o bien, las acciones complementarias que garanticen que las raíces de la discriminación se atiendan de forma estructural.

Este documento pretende desmenuzar algunos rasgos característicos del debate sobre las acciones afirmativas en materia de género en otros países del mundo para poder identificar factores de riesgo o de fracaso.

Posteriormente se analizará la experiencia del Partido de la Revolución Democrática, puesto que se trata del primer instituto político que incluyó en su reglamentación interna las cuotas de género en las listas de representación proporcional, en un primer momento, y posteriormente de manera horizontal la obligación de integrar paritariamente a hombres y mujeres en las candidaturas de mayoría relativa.

---

* Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en Michoacán.

Se aborda además un pequeño análisis sobre los resultados que ha tenido en la representación de género en el Congreso de la Unión a partir de la reforma en la materia publicada en el 2014 y que ya causó efectos en la Legislatura que está por concluir.

Además de ello se presentan algunas aristas sobre los efectos que tiene la igualdad de género en materia electoral en el campo de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en el país.

Finalmente se abordan algunas conclusiones, que sin pretender ser ambiciosas, podrían aportar elementos que ayuden a fortalecer este mecanismo noble que compensa las oportunidades entre hombres y mujeres.

I. EL DEBATE INTERNACIONAL DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS

Las acciones afirmativas o de discriminación positiva son instrumentos básicamente tendientes a la reducir drásticamente la desigualdad entre grupos poblacionales con características específicas, fundamentalmente relativas a la etnia o el género.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) como "medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer" mismas que "cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato."[1]

Una de las formas más recurrentes de implementación de estas políticas en términos de género son las cuotas de participación llevadas al terreno electoral. Esto implica que se reserve determinado porcentaje de la representación de un cabildo o parlamento para la inclusión de candidatos o integrantes de determinado genero.

Existe un debate importante en la materia sobre las externalidades positivas y negativas que esta medida genera.

---

1 Organización de las Naciones Unidas. Recomendación General No. 25 Sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal.
http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf

En contra de las mismas se han alzado voces que incluso en Estados Unidos (país en donde hace más de medio siglo se instrumentan en el terreno educativo) han colocado el debate en las cortes de justicia.[2] Se ha sostenido como argumento en muchos casos el hecho de que el Estado actúa en contra del sentido más básico de la libertad individual y que promueve el paternalismo derivado de condiciones intrínsecas a determinados seres humanos sin considerar habilidades.

Un argumento adicional en contra de las mismas se encuentra en "el quebranto de derechos que algunos individuos han de padecer por el hecho de pertenecer a la mayoría social, incluso aunque ellos mismos sean partes marginales de la misma"[3].

Aunado a ello, se ha argumentado que esto que podría ser una medida de carácter temporal, termina asentándose en definitiva en la vida institucional de las sociedades actuando como un factor de distorsión de los derechos del grupo en contra del cual se han implementado las acciones afirmativas, derivando en cierto automatismo de acceso a espacios como producto de la pertenencia al género; además de que tiende a la conformación de intereses de corte corporativo.

Una dificultad practica de la implementación de las acciones afirmativas fue la que llegó al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en 1995 cuando en un concurso por un empleo público en la ciudad-estado de Bremen, entre un hombre y una mujer, esta última fue favorecida por la aplicación de la acción afirmativa, muy a pesar de la existencia comprobada de capacidades iguales entre ambos oponentes. La instancia jurisdiccional citada, dio la razón al quejoso fustigando en su sentencia la preferencia incondicional de las mujeres en mecanismos de selección y promoción derivados de la llana aplicación de la acción afirmativa.

Pese a ello, existen argumentos contundentes en favor de las cuotas de género y las acciones afirmativas. Uno de ellos es la necesaria representación de las diferencias connaturales entre hombres y mujeres en los espacios de decisión y en consecuencia en el diseño de políticas públicas.

Además, con este tipo de instrumentos, los estados que los han implementado con mayor antigüedad como los europeos, han reconocido la existencia de cierta condición histórica que provoca el rezago del sector de la

2 Velasco Arroyo, Juan Carlos. "Discriminación positiva, diversidad cultural y justicia." Δαι´μων. Revista de Filosofía, nº 41, 2007, pp. 141-156.

3 Velasco Arroyo, Juan Carlos. "Discriminación positiva, diversidad cultural y justicia". Δαι´μων. Revista de Filosofía, nº 41, 2007, p. 145.

población al que va dirigido. Esto implica que la condición desigual de origen entre los grupos sociales, determina también el trato desigual y la implementación de instrumentos tendientes a la igualación de facto.

En España, por ejemplo, la constitución de 1978 insta a los poderes públicos a "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social", reconociendo así que no basta con la sola garantía legal de igualdad entre todos los ciudadanos, sino que debe haber mecanismos que la pongan en el terreno de los hechos y el Estado es el responsable de su instrumentación.

Pero el argumento que en favor de las acciones afirmativas se esgrime en un régimen democrático, es que este estilo de vida es incompatible con la existencia de minorías excluidas o relegadas en el pleno ejercicio de sus libertades, y en términos políticos, las mujeres padecen de un entorno condicionado por un marco cultural que subestima sus capacidades, la asignación de roles y responsabilidades de tipo familiar que comprometen su tiempo dedicado a actividades de tipo político, un ámbito masculino adverso a su acceso a espacios de representación, así como limitaciones económicas que entorpecen su derecho a ser votadas[4].

En diversos países latinoamericanos se ha implementado en su legislación electoral la asignación de cuotas de género en la participación de las mujeres en los procesos de elección de cargos públicos. Los resultados muestran diversos matices derivados del entorno de cada país, sin embargo hay cierta mejoría cuantitativa en términos de la proporción de mujeres con escaños. Así entonces el porcentaje de participación femenina en los parlamentos del subcontinente latinoamericano se ha incrementado de 12.7% en 1995 a 22.1% en 2015[5], ello como producto de la puesta en marcha de este tipo de medidas en prácticamente todos los países de la región.

En este sentido, el informe de la Unión Interparlamentaria de 2016 señala que "La proporción de mujeres en los parlamentos avanzó más en el Ecuador, donde pasó del 4,5% al 41,6% (+37,1 puntos), y en México, que registró un incremento de 23,8 puntos al pasar del 14,2% al 38%. En el Ecuador, la cuota del 20% aprobada en 1997 fue aumentada al 30% en 2000 y al 50% en 2009, lo que se tradujo, tras las elecciones de 2013, en una proporción de más de un 40% de mujeres en la

4 Torres, Isabel. "Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad". Corte Interamericana de Derechos Humanos. Boletín No. 121, Año 8, 2015

5 Unión Interparlamentaria. "Las Mujeres en el Parlamento: Una Perspectiva de 20 años." http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP20Y-sp.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador, incluidas la primera presidenta y las dos primera y segunda vicepresidentas."[6]

Pese a los avances reconocidos en nuestro país, la política pública de discriminación positiva por género en materia electoral no ha sido definida claramente en términos de su temporalidad, ni tampoco de su medición de su impacto. Esta condición de transitoriedad de las cuotas de género, reconocida como necesaria por la CEDAW, y que las limita en su continuidad a la prevalencia de la condición original que provoca la discriminación de género, contribuye a evitar perversiones en la aplicación de las acciones afirmativas.

II. EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA: RESULTADOS DE LAS CUOTAS DE GÉNERO

En México el Partido de la Revolución Democrática ha sido pionero en la inclusión de cuotas de representación de género. Desde julio de 1993 se definió la participación de mujeres en al menos un espacio dentro de cada bloque de tres candidatos de las listas de representación proporcional en los congresos locales y de la Unión.

Las acciones afirmativas, dentro de las obligaciones estatutarias, han venido avanzando paulatinamente hasta llegar a la paridad horizontal y vertical entre ambos géneros, misma que actualmente debe ser observada en la integración de candidaturas de dicho instituto político.

Puesto que la norma interna del PRD debe ser observada por sus dirigentes y militantes durante la toma de decisiones, y dado que se trata de una entidad de interés público que puede ser reconvenida y sancionada por los órganos del estado mexicano; las acciones afirmativas tienen un carácter obligatorio y su incumplimiento causa efectos no solo de orden interno, sino también generadas por entidades externas.

El incremento de la participación de las mujeres en las representaciones parlamentarias del PRD no se ha equilibrado inmediatamente una vez que las acciones afirmativas han entrado en vigor en la normatividad interna de dicho partido.

---

6 Unión Interparlamentaria. "Las Mujeres en el Parlamento: Una Perspectiva de 20 años." http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP20Y-sp.pdf. p. 5.

Así entonces, previo a la instrumentación de los mecanismos de cuotas en las listas de candidatos en la LV Legislatura, el dicho instituto político tuvo una representación de 41 diputados, de los cuales apenas 5 fueron mujeres (Evangelina Corona Cadena, Liliana Flores Benavides, Rosa Alvina Garavito Elías, Martha Maldonado Zepeda, y Martha Ruiz Achondo).

Para la LVI Legislatura, ya con las cuotas que en el PRD incluyeron la participación de al menos una mujer en cada bloque de tres candidatos a diputados federales por la vía de la representación proporcional, el número de mujeres significó 16 de los 71 legisladores de la cámara baja (Ifigenia Martínez, María Rosa Márquez Cabrera, Graciela Rojas Cruz, Leticia Calzada Gómez, Rosario Robles Berlanga, Rosario Ibarra de Piedra, Gloria Sánchez Hernández, Julieta Uribe Caldera, Osbelia Arellano López, Rosa María Cabrera Lotfe, Mara Robles Villaseñor, Martha Alvarado Castañón, Leticia Burgos Ochoa, Adriana Luna Parra, Ángela Botey y Estape, Ana Lilia Cepeda de León), mismas que en su totalidad accedieron a estos escaños por la vía de la lista plurinominal.

En la LVII Legislatura, la participación de la mujer termina por asentarse al interior de la fracción parlamentaria del PRD y de los 125 integrantes de la misma, 30 eran legisladoras. Esto significa que la proporción de mujeres al interior de la representación de dicho partido, único en aquel momento que tenia estipuladas con carácter obligatorio la observancia de las cuotas de género en su normatividad interna, pasó del 12.19 por ciento antes de que estas fueran estatutarias, a 22.53 por ciento inmediatamente después de su regulación, terminando por asentarse en sus efectos tres años después cuando esta proporción alcanzó el 24 por ciento.

Un síntoma del rezago con el que esta regulación terminó por dejar sentir sus efectos, fue que en lo inmediato ninguna mujer alcanzó escaño alguno por la vía de la mayoría relativa en la legislatura que siguió a la formalización de las cuotas, mientras que tres años después, 12 de las 30 legisladoras perredistas fueron electas por el mecanismo ya mencionado.

A partir de 2007, el PRD modificó la proporcionalidad de cuotas en el estatuto señalando ahora en el artículo 2 del Estatuto que "al integrar sus órganos de dirección, y al postular candidaturas plurinominales, el Partido garantizará, mediante acciones afirmativas, que cada género cuente con 50 por ciento de representación".

Pese a esta modificación, la proporción de mujeres en la fracción parlamentaria en el Congreso de la Unión, tuvo un incremento ligero en relación a antes de que la misma entrara en vigor. Así entonces en la LX Legislatura tuvo a 31 legisladoras (15 de mayoría y 16 de representación proporcional) de 127 integrantes de la fracción, lo que significó el 24.4 por ciento; mientras que posterior a la modificación de la cuota de género en las listas de representación proporcional que estableció el estatuto reformado del PRD, en la LXI Legislatura

dicho partido tuvo 20 mujeres (6 de mayoría y 14 de representación proporcional) en su fracción parlamentaria de un total de 63 integrantes, significando un 31.7 por ciento.

Esta nueva regulación interna del PRD, al igual que la cuota definida en 1993, termina por impactar con mayor fuerza con tres años de rezago. En este sentido en la LXII Legislatura, 39 de 104 legisladores eran mujeres, lo cual significa un 37 por ciento.

De la misma forma que en 1993, las consecuencias del cambio en las cuotas también se dejaron sentir en la proporción de mujeres que lograron sus espacios por la vía de la mayoría, hasta una legislatura después de que entra en vigor la reforma. Así entonces, para la LXII Legislatura prácticamente se iguala el número de mujeres diputadas electas en los distritos a las que lo fueron por la vía plurinominal (18 de mayoría y 21 de representación proporcional).

En la última reforma estatutaria aprobada por el Congreso Nacional del PRD en 2015, este partido sigue avanzando en la profundización de las cuotas como mecanismo de inclusión de las mujeres. Ahora en el artículo 8 establece que "el Partido garantizará la paridad de género vertical y horizontal, tanto en los órganos de dirección en todos sus niveles, así como en sus Comisiones dependientes del Comité Ejecutivo Nacional, órganos autónomos y en todas las candidaturas de elección popular, garantizando en todos los casos la citada paridad." Esta nueva normatividad interna aun no ha dejado ver sus efectos en la conformación de la representación parlamentaria del PRD en el Congreso de la Unión por lo que cualquier resultado es inequiparable al análisis que hasta el momento se ha hecho una arista adicional de las acciones afirmativas se encuentra en los órganos de dirección intrapartidarios. Aquí también es conveniente distinguir varios momentos derivados de cambios en la regulación interna del propio PRD.

Durante su periodo como partido naciente y hasta 1993, el PRD se impuso en su normatividad interna que ningún género podría tener una representación superior al 80 por ciento en los órganos de dirección partidaria. Posterior a ello esta cuota cambio al 70 por ciento.

Fue hasta el año 2007 donde la paridad de género llegó a la norma, no sólo para la integración de las candidaturas en la lista de representación proporcional, sino también para la integración de los cuerpos de dirección internos de dicho partido.

Esta regulación ha tenido efectos sustantivos en la composición del propio Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y es que mientras en 1994 el 23.8 por ciento de sus integrantes eran mujeres, el actual CEN es paritario en su integración en términos de género. Esta composición no solo responde a un criterio de principios ideológicos, sino que también podría obedecer a la proporción de mujeres

que integran el listado de militantes de dicho partido, el cual hasta el 2016 significó el 58 por ciento a nivel nacional.

Restan esfuerzos importantes por emprender al interior del PRD todos ellos derivados de la demanda del ejercicio de los derechos políticos a plenitud por parte de las mujeres, más allá de la emisión del sufragio y de la cuota de género en las candidaturas.

El modelo de acciones afirmativas interno del PRD ahora incluye un ejercicio presupuestal con perspectiva de género. Esto significa que este partido se ha impuesto en su vida interna la obligación de destinar el 5 por ciento de sus ingresos a la promoción y formación de la militancia en temas de género y promoción de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, ello a pesar de que la legislación electoral considera un porcentaje inferior (3 por ciento).

Así el inciso o) del artículo 8 del Estatuto del PRD señala como obligación de los órganos de dirección de dicho partido desarrollar trabajos para incentivar los asuntos relativos a la igualdad de género.

III. PRIMEROS EFECTOS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ACCIONES AFIRMATIVAS EN MÉXICO

El antecedente más inmediato de la actual legislación en materia de acciones afirmativas a nivel federal se encuentra en la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que ordenó a los partidos políticos registrar al menos a 120 formulas de candidatos a diputados de un mismo sexo, así como a 26 formulas de candidatos a senadores de la misma condición. Esto implicó, por ejemplo, que la proporción de mujeres en la Cámara de Diputados de la pasada Legislatura fuera de 36.8 por ciento, frente al 28.2 por ciento de su predecesora.

Con la reforma al artículo 41 Constitucional, que prevé la paridad de géneros en las candidaturas de los institutos políticos a los diversos congresos, se derivan una serie de reformas a la legislación en materia electoral.

Algunas de las consecuencias legales de las mismas son:

1. Que los partidos deberán dar a conocer a la autoridad electoral los criterios de asignación de candidaturas por género, sin que esto implique alguna lógica de exclusión.

2. Se incrementa el porcentaje de recursos que los partidos políticos deberán asignar a la formación del liderazgo político de las mujeres.

3. La reforma no excluye la posibilidad de que las legislaturas locales impongan cuotas a la conformación de planillas de candidatos y candidatas a Ayuntamientos.

4. Las listas de candidatos a por la vía de la representación proporcional deberá ser paritaria y alternando géneros.

5. Las autoridades electorales no recibirán registros de candidaturas si los partidos políticos no observan la composición paritaria de las mismas.

La primera consecuencia visible en la materia fue la derivada de la reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de mayo de 2014 y que surtió efectos en la conformación de las candidaturas de los diferentes institutos políticos para el Congreso de la Unión en 2015. Los resultados de este cambio legislativo son marginales aún, puesto que el porcentaje de diputadas federales en la presente legislatura apenas pasó de 37 a 42 por ciento en la actual legislatura con relación a la anterior, ello pese que de facto se alteró la cuota de género de 60 – 40 a 50 – 50.

Resulta conveniente entonces evaluar el resultado de esta política de discriminación positiva que ha sido asumida por el estado mexicano y ponerla en perspectiva con lo que ha ocurrido al interior del PRD, partido pionero en la aplicación de cuotas de género obligatorias en su integración de candidaturas.

Múltiples elementos deben ser considerados en este debate que aún no ha concluido pese a su estatus de intocable en la opinión pública, esto aun cuando los resultados de la primera reforma a la legislación en relación al tema son minúsculos.

El primero de ellos es que pese a que las acciones afirmativas son utilizadas como medidas de corrección de estructuras históricamente discriminatorias, estas suelen ser lesivas de derechos humanos que deben ser objeto de tutela por parte del estado, generando incertidumbre y frustración humana sobre la valía del derecho legítimo a votar y ser votado.

Aunado a ello, las cuotas de género pueden ser utilizadas no como mecanismo de compensación entre hombres y mujeres, sino para favorecer directamente a una mujer en particular en tal o cual designación por el simple hecho de pertenecer al grupo social marginado, ello sin tomar en consideración las condiciones de cada caso concreto; esto es, sin que se ponderen los atributos entre un hombre y una mujer en particular, cuando ambos partieron en condiciones de igualdad en la competencia en cito.

Pese a estos y otros cuestionamientos, la política de cuotas de género ha impactado de manera importante en la representación de las mujeres en un primer momento en el número de candidatas registradas por los partidos políticos. Situación que, a la luz de la experiencia que arroja la reglamentación interna del PRD, podría tener un efecto mayor en el próximo proceso electoral, incluso en el número de candidatas electas por la vía de la mayoría relativa. Así entonces, el numero de formulas de mujeres registradas por el conjunto de partidos políticos pasó de 547, antes de la reforma mencionada, a mil 300 después de la misma.

La posibilidad que abrió una mayor cantidad de mujeres en las candidaturas impactó de manera favorable en el ambiente social para que resultara electa una mayor cantidad de legisladoras por mayoría relativa. Y es que estas pasaron de 91 a 117 en la actual legislatura, condición que supone que su desempeño en tareas legislativas podría implicar para algunas de ellas la reelección, así como la posibilidad de comenzar a zanjar de fondo las condiciones de desigualdad política entre hombres y mujeres.

IV. EL DEBATE MEXICANO SOBRE LAS CUOTAS DE GÉNERO Y LAS ACCIONES AFIRMATIVAS

Pese a los efectos en términos numéricos que ha tenido la legislación en el país las cuotas de género, persiste en el ambiente la discusión sobre las consecuencias reales y tangibles que tendrá para la igualdad sustantiva en México una representación parlamentaria paritaria.

El primero de ellos es la calidad de las dos últimas legislaturas en términos de sus determinaciones sobre la promoción de una igualdad sustantiva hacia las mujeres en el país. Es de suponer que una mayor cantidad de mujeres en el legislativo implicaría que existe una interconexión entre las legisladoras y el género que representan y que sus determinaciones en este poder público impactaría en la calidad de vida del mismo.

Esto sin embargo no ha sido en automático. Persisten en el país fenómenos de profunda raigambre que difícilmente podrían ser superados con la sola presencia de más legisladoras. Para ello estas deben asumir un compromiso importante en el ejercicio del poder público tal como lo señalaría Mercedes Barquet: "la cuota de representación descriptiva, en su versión meramente numérica, no parece llevar muy lejos si no se gestiona —a manera de intermediación— un vínculo entre quienes aspiran a los cargos legislativos y el movimiento de mujeres, si no se convence a las que quieren ser representantes de que pueden serlo y hacerlo bien, y si no se superan las dificultades que los partidos políticos y sus integrantes

ponen en el camino de las mujeres que militan en sus filas para impedírselo"[7].

Aunado a ello, el mayor número de legisladoras no supone la superación de fenómenos formales que siguen siendo escollo para que las mujeres igualen sus oportunidades de participación política con las de los hombres. Prevalecen condiciones determinantes como la doble carga de trabajo que significan las labores domesticas y profesionales, la estigmatización cultural que descalifica per ce a la mujer en la vida pública, la falta de poder que tienen estas en las estructuras partidarias que determinan candidatos y programas, la supuesta ausencia de cuadros políticos femeninos como pretexto para relegar a las mujeres en la toma de decisiones, la existencia de estructuras de financiamiento y corporativas que favorecen a los hombres; son entre otras, condiciones de corte estructural que deben ser combatidas por decisiones de más largo aliento por el estado mexicano.

Por ello es que algunos investigadores como Karolina Gilas[8] han sugerido trasladar el foco de la desigualdad de géneros de individuos hacia estructuras como parte de una decisión de estado integral que atienda el fenómeno este fenómeno de forma más profunda que la simple representación parlamentaria de hombres y mujeres, tal como ha ocurrido en Suecia con las políticas del gender mainstreaming. En dicho país, "el gobierno adoptó cuatro estrategias para igualdad de género: para distribución igualitaria de poder e influencia, para igualdad económica, para igualdad de responsabilidades y reparto de las tareas domésticas y de cuidado y para poner fin a la violencia en contra de las mujeres"[9].

En el país nórdico se asumió el compromiso de fondo con la igualdad de género y la paridad parlamentaria ha sido una consecuencia de ello mas no una causa. La implementación de cuotas en el acceso a educación superior, la custodia compartida, la protección contra la violencia hacia las mujeres. Así entonces el porcentaje de mujeres en el parlamento es del 44.7 por ciento y en el mercado laboral del 59 por ciento, esto según datos del Informe de Desarrollo Humano 2013; cifras que contrastan contra el 42 por ciento de participación de mujeres en el parlamento mexicano y el 41.2 por ciento en el mercado laboral[10].

Por ello es que las voces opositoras a las cuotas de género en materia electoral ganan argumentos cuando la realidad desnuda a las acciones afirmativas

---

7 Barquet Montané, Mercedes. "De la in/utilidad de la cuota de género: La diputada que no quería ser..." Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2012. p. 78.

8 Gilas, Karolina. "Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y acciones afirmativas". Temas selectos de derecho electoral. Numero 49. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014.

9 Gilas, Karolina. "Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y acciones afirmativas". Temas selectos de derecho electoral. Numero 49. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014. P. 78.

10 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. "Estadísticas a propósito del… Día Internacional de la Mujer. http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/mujer2016_0.pdf

como meros paliativos de una situación que en materia de desigualdad entre hombres y mujeres es mucho más profunda y alarmante en el país.

La brecha salarial que prevalece entre los géneros, la mayor debilidad en términos de acceso a la alimentación que tienen los hogares encabezados por mujeres en rtelación a los que encabezan hombres, la disparidad en las oportunidades que tienen ambos géneros para concluir una carrera universitaria, la violencia de contra las mujeres y los elevados índices de feminicidios, la carga de trabajo domestico que recae sobre los hombros de éstas más que en el de los hombres, el mayor tiempo disponible para actividades lúdicas y recreativas que tienen estos últimos en relación con las mujeres; son solo datos que hablan de la lacerante desigualdad sobre la que aun no alcanza el simple ejercicio paritario en las representaciones de los poderes públicos en México.

La magnitud cuantitativa de mujeres en el Congreso de la Unión, aun no paritaria, debería trasladarse a una magnitud cualitativa que trastoque de fondo a la rutina que impide el desarrollo armónico y las oportunidades para las mujeres mexicanas.

Los esfuerzos de las legisladoras deben ser trasladados al cambio en los patrones culturales que colocan, por ejemplo, a la mujer como una trabajadora o profesionista que no está a cabalidad entregada a sus responsabilidades debido a la carga de trabajo domestico. También resulta importante combatir las restricciones laborales que imponen a las mujeres, y en general a los seres humanos, cargas de trabajo medidas en horarios rígidos lo cual es un lastre sobre todo para las mujeres. La promoción de una cultura de igualdad también erradicar la idea de los roles de género que perviven en muchas franjas del territorio y de la vida del país que asignan tareas especificas a hombres y a mujeres, impidiendo así, por ejemplo, que los hombres participen con mayor peso en las actividades propias del hogar,

V. CONCLUSIONES

El amplísimo debate que existe en la comunidad académica y política a nivel internacional sobre las acciones afirmativas y las cuotas de género como mecanismos compensatorios deja abierta aun una vena importante de exploración en la materia.

Las aristas del mismo no se reducen a la simple consideración del derecho a votar y ser votado, ni tampoco al más amplio espectro de los derechos políticos; tiene que ver con la condición de fondo y humana de hombres y mujeres, así como los fenómenos complejos que de estas interrelaciones derivan.

La aplicación de medidas temporales de igualación de oportunidades entre los géneros, son mecanismos inmediatos para paliar situaciones estructurales que causan discriminación. Sus externalidades negativas resultan, mucho menores que la prevalencia de la desigualdad.

En el ámbito de la vida electoral del país, el Partido de la Revolución Democrática ha sido pionero en la aplicación de estas formas de discriminación positiva en su vida interna. De su experiencia se pueden obtener conclusiones interesantes.

La primera de ellas es que la adopción de cuotas entre géneros no tiene implicaciones inmediatas y sus efectos tardan en dejar sentir su impacto al menos tres años después de su implementación.

Las consecuencias de las cuotas en una parte de las candidaturas, tal como ocurrió en un inicio que solo fue aplicable para la integración de las listas de representación proporcional, se dejan sentir en otras formas de participación política de las mujeres como son candidaturas de mayoría más exitosas derivadas de un mejor ambiente social para la participación de las mismas.

En general en México, como producto de la resolución del Tribunal Electoral en 2012 y de la reforma de 2014, la representación de las mujeres en el Congreso de la Unión ha mejorado numéricamente, sin embargo y dada la experiencia abrevada de lo ocurrido en el Partido de la Revolución Democrática; es previsible que la proporción de mujeres en el Congreso de la Unión tienda a incrementarse aun mas en las próximas legislaturas, acercándose quizá a la paridad.

Sin embargo habrá que decir que este fenómeno no se traduce necesariamente en un mejoramiento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres que supere de fondo las condiciones sociales de marginación de estas últimas. El debate de política pública se ha centrado en los últimos años en la materia electoral, pero los factores de discriminación en el acceso a otros bienes y servicios de mayor impacto estructural en la igualdad de género como la salud, la educación, el empleo, entre otros; han sido relegados del primer plano de la discusión en la materia.

Sin ser opositor a las acciones discriminación positiva, es evidente que su condición de dogma de política pública ha llevado a la irreflexión sobre el tema. No se han estudiado a cabalidad los efectos colaterales de las mismas, tampoco se han construido indicadores ni mecanismos de medición que ayuden a estimar los cambios que estas generan en materia de discriminación hacia la mujer, pero sobre todo; no parecen estar acompañadas de políticas de inclusión progresiva de este género en todos los aspectos de la vida social del país, constituyéndose así como medidas aparentes de solución a las condiciones estructurales de la discriminación.

Por ello es que la discusión de la temporalidad de las cuotas como medidas compensatorias entre los géneros, al menos en materia electoral, es un asunto vinculado con el indicador y el fenómeno que se pretende erradicar.

Si estas medidas son tendientes a equilibrar únicamente la representación de las mujeres en la vida púbica, su caducidad esta próxima a llegar. Si en cambio desea atenderse las dificultades de fondo que originan la desigualdad entre hombres y mujeres, su permanencia tendrá muchos años por delante.

Sin embargo, urge que los partidos políticos y sus legisladoras se comprometan con una agenda, que ponga énfasis en dos elementos importantes:

1. La temporalidad de las cuotas en materia electoral. Una vez alcanzada la paridad en los Congresos, se deben definir los indicadores que permitan medir si se han equilibrado las oportunidades de acceso a espacios de poder político entre hombres y mujeres; y retirar de ser así las cuotas como mecanismos compensatorios.

2. Garantizar formas de comunicación de la representación parlamentaria de género que atienda las condiciones estructurales de la discriminación hacia las mujeres. Hay rezagos importantes en materia social, económica y cultural que seguirán impidiendo que una mayor cantidad de mujeres en los congresos se traduzcan en mejores condiciones de vida para este sector de la población.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BARQUET Montané, Mercedes. "*De la in/utilidad de la cuota de género: La diputada que no quería ser...*" Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2012.

GILAS, Karolina. "*Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y acciones afirmativas*". Temas selectos de derecho electoral. Numero 49. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. "Estadísticas a propósito del… Día Internacional de la Mujer. http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/mujer2

Organización de las Naciones Unidas. Recomendación General No. 25 Sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal. http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf

TORRES, Isabel. *"Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad"*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Boletín No. 121, Año 8, 2015

Unión Interparlamentaria. *"Las Mujeres en el Parlamento: Una Perspectiva de 20 años."* http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP20Y-sp.pdf

VELASCO Arroyo, Juan Carlos. *"Discriminación positiva, diversidad cultural y justicia."* Δαι´μων. Revista de Filosofía, nº 41, 2007.

TRANSFORMACIONES DE LA
JUSTICIA ELECTORAL,
DERECHOS HUMANOS Y
CONVENCIONALIDAD,

se terminó de imprimir en septiembre de 2017,
en los Talleres Graficos de Editorial
Morevalladolid, S. de R.L. de C.V.,
con un tiraje de 1000 ejemplares.