



# Quid Juris

**Publicación del Tribunal Estatal  
Electoral de Chihuahua**

Año 1, Volumen 2

Consejo editorial:

Magdo. José Rodríguez Anchondo  
Magda. Rosa María Gutiérrez Pimienta  
Magdo. José Miguel Salcido Romero

Responsable:

Magdo. José Miguel Salcido Romero

Publicación del Tribunal Estatal Electoral  
del Estado de Chihuahua  
Calle 33 # 1510  
Colonia Santo Niño  
Chihuahua, Chih.,  
Tels. 413 0691 y 413 6450

[www.teecuu.org](http://www.teecuu.org)

## Contenido

El papel de la arqueología y la historia en la defensa de los derechos indígenas. <i>Francisco Mendiola Galván</i>	5
Derechos político-electorales de la mujer en el ámbito internacional, nacional y local en el estado de Morelos <i>Ángel Garduño González</i>	23
Consideraciones sobre el Federalismo Judicial Electoral <i>J. Jesús Orozco Henríquez</i>	41
La Supremacía Constitucional en la aplicación de las Leyes Electorales Estatales <i>José Alfredo García Solís</i>	57
Principales factores que determinan la competitividad de las regiones del país <i>Omar Bazán Flores</i>	87
El estudio de las políticas públicas: Un acercamiento a la disciplina <i>Marcelo González Tachiquín</i>	101
Perspectiva de las jurisdicciones mixtas dentro del marco de los sistemas jurídicos contemporáneos <i>Manuel Benjamín González González</i>	123
La Jurisprudencia Electoral. Obra colectiva del Estado Democrático de Derecho. <i>Leonel Castillo González</i>	129



# El papel de la arqueología y la historia en la defensa de los derechos indígenas

El caso del noroeste mexicano

Francisco Mendiola Galván\*

*... Hay elementos en nuestro corazón que vienen de más atrás; miles de años atrás, que nuestros antepasados por siempre nos enseñaron y que ningún yori, ni con toda su tecnología, lo podrá entender jamás.*

Don Tirso Jichimea Buitimea, 1998,  
indio mayo y cobanaro tradicional

## Introducción

Este breve ensayo tiene como propósito mostrar, primero, *por qué* la arqueología y la historia en general no han asumido plenamente la responsabilidad directa de proporcionar elementos fundamentales que *justifiquen con profundidad histórico-cultural* la defensa y reconocimiento de los derechos indígenas en México, y segundo, *cómo* estas disciplinas sociales han comenzado a actuar y paralelamente a plantearse

\* Investigador del Instituto Nacional de Antropología e Historia en Chihuahua.

## Quid Juris

la necesidad de poner a la disposición estos mismos elementos para reafirmar y justificar cultural e históricamente la defensa de los derechos indígenas y a su vez hacer copartícipes a los pueblos indios en el rescate, manejo e interpretación de su propio pasado. Para tal cometido se citan los casos de algunos grupos indígenas como los Tohono O' odham (pápagos), Cahítas (mayos y yaquis) y Raramuri (tarahumaras) del noroeste mexicano en una prístina relación con algunos de los componentes de su derecho indígena bajo los términos de pueblos, territorios y autonomía que son ejes de sus demandas (cfr. Gómez, 2002: 236), en otras palabras, considerar en términos generales en la respuesta el *reconocimiento* de la autonomía territorial, del gobierno indígena y del sistema interno normativo y de justicia (cfr. Sariago, 2002: 236-239). Finalmente esto significa que la arqueología y la historia proporcionan las bases de temporalidad, espacialidad y materialidad cultural y además justifican con argumentos inequívocos la razón de ser y estar de los pueblos indios.

El presente trabajo se compone de los siguientes apartados: primero, se presentan cuestionamientos que dan origen a la justificación de la necesidad de interrelacionar la antropología jurídica con la arqueología y la historia; segundo, el por qué la arqueología y la historia no han asumido del todo la responsabilidad de la defensa de los derechos indígenas; tercero, las consideraciones de cómo comienzan a darse una serie vínculos arqueológico-históricos que han empezado a aplicarse y que servirán a la antropología jurídica en el apoyo de las demandas indígenas del noroeste mexicano; finalmente en el cuarto apartado, se señala la necesidad de construir una interculturalidad (cfr. Sariago, *op. cit.*: 240) en la que indígenas y no indígenas deben ganar no sólo espacios de análisis y solución de problemáticas sino también pasado, historia y mayores elementos de identidad en el proyecto de nación que aun está por venir...

### **I.-Preguntas generadoras de reflexión y expectativas de interrelación disciplinaria**

¿De dónde más asirse para justificar y defender los derechos de

los indígenas?, ¿basta sólo con argüir que los elementos presentes de su cultura tangible e intangible cruzados con sus fenotipos son prueba fidedigna de la diferencia que los legitima ante las sociedades occidentales que históricamente los han despojado, minimizado y excluido del proyecto de nación? O ¿será suficiente con la reflexión y señalamiento de que los indígenas son el resultado de un pasado común que se ha venido acumulando milenariamente hasta nuestros días -en condiciones de desfase y desigualdad con respecto a lo que no es indígena- para demostrar que no son ciudadanos de segunda?, Y ¿qué es lo que ha provocado que su derecho consuetudinario sea tratado en un nivel inferior y de desprecio por el marco del derecho del Estado?. Estas y otras preguntas fueron dándose a lo largo de las lecturas, del análisis y la discusión al interior del curso de *Antropología Jurídica* impartido por la doctora Teresa Sierra<sup>1</sup>. Pero una pregunta en especial da origen al presente ensayo, dicho cuestionamiento se genera precisamente al final de la exposición oral que realicé sobre el texto de Araceli Burguete (2002) sobre las autonomías *de facto* en Chiapas. Frente al grupo pregunté: ¿qué tan lejos quedan los procesos de autonomías *de facto* de Chiapas para los indígenas del noroeste mexicano?. Entendida esa lejanía no en el sentido físico sino en el cultural y en relación con sus características históricas y antropológicas del norte de México tan diferentes a las del centro y sur (Mesoamérica), es decir, del México profundo de Bonfil Batalla (1990). Sin obtener respuestas, vinieron a mi mente una serie de reflexiones de conexión en cuanto a la autonomía territorial, reconocimiento o no de los gobiernos indígenas y la tolerancia en relación con la impartición de justicia conforme a la costumbre, y sobre el respeto de las creencias y tradiciones y en general las prácticas culturales de los actuales indígenas del norte de nuestro país. Todo esto, además de ser parte de la identidad, claramente es legitimidad que crea el derecho y no al contrario, así el reconocimiento del mismo se genera al integrarse en el texto constitucional sin que tengan que crearse nuevos derechos,

---

<sup>1</sup> Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS, México, D.F.). Dicho curso se desarrolló del 28 al 31 de julio del 2003 en combinación con el de Antropología Política impartido una semana antes por el Dr. Roberto Varela quien recientemente falleció; ambos cursos forman parte del plan de estudios del primer cuatrimestre de la Maestría en Antropología Social de la ENAH-Chihuahua-CIESAS.

## Quid Juris

afirmación que Magda Gómez (*op. cit.*: 244) a través de Habermas (1998), sustenta en el marco de la necesidad de llevar a cabo amplias modificaciones jurídicas y de una reforma de Estado.

Desde mi punto particular de vista, tal reconocimiento de los derechos indígenas debe complementarse con la *justificación de profundidad arqueológica e histórica* (en términos probatorios para la jurisprudencia actual y de ampliación del panorama histórico-cultural de la etnia indígena de que se trate) integrándose a las demandas concretas de ese reconocimiento. Veamos: dicha justificación no es más que el manejo de información que proporciona profundidad arqueológica e histórica en la que se halla parte de la base original del desarrollo cultural indígena, la cual en gran medida puede constatarse a pesar de sus transformaciones provocadas por la conquista, el mestizaje y las combinaciones culturales derivadas. Aquí la consideración de las lenguas indígenas es fundamental como parte de la construcción histórica y cultural de los pueblos indios.

Para los indígenas del norte de México, los elementos que la arqueología y la historia proporcionan son *relevantes* en cuanto son testimonios materiales de la presencia indígena de suyo ancestral y milenaria que puede constatarse en esta gran región de aridez generalizada. Las formas materiales de cultura, ahora arqueológica, ahora histórica y que pertenecieron a muchos grupos que el etnocidio de la conquista borró de la faz de la tierra quedaron afortunadamente consignadas de manera indeleble en las fuentes históricas primarias. Otras evidencias, de igual carácter arqueológico y etnohistórico (fuentes escritas primarias), se han podido relacionar de manera directa e indirecta con las pocas etnias indígenas que sobrevivieron al contacto, al sistema de dominación español y a los subsecuentes avatares de los procesos históricos provocados por la independencia como la guerra contra los apaches y comanches y la lucha armada revolucionara a principios del siglo XX entre otros elementos circunstanciales como fueron las hambrunas, epidemias y sequías, entendidas como calamidades apocalípticas para la mayoría de los habitantes originarios de estas tierras.<sup>2</sup> Por todo esto son mayormente relevantes desde mi posición a la jurisprudencia las «pruebas físicas», es decir, los materiales (objetos y documentos escritos y con ellos fechas absolutas y



relativas) que en sí los aspectos intangibles de la cultura indígena (fiestas, mitos y costumbres actuales) y esto es precisamente porque dicha disciplina está acostumbrada a las pruebas tangibles, de ahí que sea todavía reacia en lo general a la consideración de ciertos elementos carácter antropológico precisamente por considerarlos efímeros además de no entenderlos desde sus marcos conceptuales occidentales. De ahí que dichas «pruebas físicas» sean relativamente más fácil que se adjudiquen o asignen culturalmente a los sujetos principales que reclaman el reconocimiento de sus derechos indígenas.<sup>3</sup> La idea central es que la información arqueológica e histórica podría manejarse de manera sistemática en la defensa y justificación de los derechos indígenas atendiendo a la óptica occidental del derecho dominante. La antropología jurídica y el peritaje antropológico en el norte de México tienen grandes posibilidades de verse apoyadas de manera muy importante por estas disciplinas sociales, es terreno virgen, por lo menos así lo muestran los datos que ellas constantemente proporcionan.

## II.-El infortunado letargo de la arqueología y la historia en su relación con lo indígena

### II.1.- *La arqueología mexicana*

¿Por qué la arqueología en México ha despreciado al indio cuando que éste es el heredero directo de todo lo que es prehispánico?.  
Pregunta hasta cierto punto mal formulada porque nadie puede ser

<sup>2</sup> Cientos de grupos indígenas fueron exterminados por los españoles durante el contacto, conquista y colonización de lo que ahora es el norte de México. Entre los que sobrevivieron se encuentran los mayos, yaquis, pimas, seris, tarahumaras, tepehuanos, guarijíos, pápagos, kikápús, cucapa, pai pai, kiliwas, kumiai, cochimi y mascogos.

<sup>3</sup> Como ejemplo de alusión franca y directa de «pruebas» de raíces identitarias está el juicio de los indios masphee o wampanoag del este de los Estados Unidos de Norteamérica que buscaban ser reconocidos como tribu que reclama sus derechos culturales y territoriales ante el sistema judicial de los blancos a finales de los 70'. Las preguntas de los jueces preten-dían encontrar las pruebas de tal identidad tribal de conocimiento literal y oral, desafortunadamente el juicio no fue ganado por esta tribu, no obstante, el desarrollo de los juicios proporciona una gran lección de «continuidad narrativa de la historia y la identidades» detallados de manera magistral por James Clifford (1995: 327-407). Otro caso es el de los guambianos de Colombia, quienes logran sustentar su indianidad además de reivindicar sus demandas de recuperación de sus territorios y de su misma historia a través de las excavaciones arqueológicas que arrojaron fechas del 2000 a. C. por medio de la cerámica identificada (Christian Gros, 2000: 73).

## Quid Juris

heredero de lo que todavía está vigente, es decir, se ignora en cierta medida las continuidades (revitalizadas o transformadas) que se expresan ahora en prácticas y concepciones que se originaron al interior de las sociedades pretéritas: cosmovisiones, identidades, mitologías, tradiciones orales, prácticas laborales, religiosas, curativas, creencias y costumbres en general de los indios del pasado en los indios del presente. Los arqueólogos, contemporáneos de los indios, se asumen como los únicos que pueden manejar la materialidad de su pasado, son personajes que ofenden con su actitud a estos últimos al ignorar los elementos de su cultura, o lo que es peor, negarse a reconocerlos aún cuando se observan en el registro arqueológico (con y sin analogía etnográfica). Estos elementos pueden identificarse como ceremonias curativas de la raspa del peyote en el arte rupestre, símbolos, fabricación cerámica, áreas de actividad doméstica en cuevas y en lugares a cielo abierto, sistemas de cultivo y patrones de movilidad y asentamiento entre otros datos arqueológicos importantes. Una pregunta con un sentido diferente tendría que elaborarse más o menos en los siguientes términos: ¿por qué la arqueología mexicana no comienza a trabajar a partir de la información cultural, económica, política, social e ideológica de las de las etnias indígenas actuales de México al mismo tiempo que empieza a comprender la riqueza etnográfica que de ellas mismas emana?

La respuesta obliga a revisar la historia de la arqueología mexicana. Son distintos puntos de origen que se ubican a finales de etapa colonial así como en ciertos desarrollos históricos posteriores. Uno de ellos es por ejemplo cuando se descubre en 1790 el monolito de la *Coatlicue* en la ciudad de México, escultura que causa tal expectación entre los indígenas que se vuelve a despertar un símbolo acorde a sus creencias primigenias (Díaz-Andreu, 1998: 120), es decir, no es un amor nacional el que nace por la estatua sino más bien «un secreto motivo de religión» (Matos, 1990: s.n.p., 1993: 32-33, en Díaz-Andreu, *op. cit.*).

Tales reacciones no esperadas provocan que esta «piedra» vuelva a ser enterrada por los frailes dominicos. Eduardo Matos (1988: 14 en Vázquez, 1996: 79) indica que hay una relación entre esa evidencia del pasado y el movimiento de independencia que al poco tiempo estalló. En relación con este mismo hecho, Enrique Florescano (1993: 150, en Vázquez, *op. cit.*) interpreta que los criollos querían apropiarse de

un pasado que no les pertenecía pero que les urgía conocer con fines de consolidación nacionalista. Finalmente, a decir de Luis Vázquez León (*op. cit.*), los desposeídos siguieron siendo los indios. El pasado glorioso precolombino comenzó a forjar las bases del discurso nacionalista de quienes pretendían ser los primeros latinoamericanos independientes, recreando por ello el pasado de una historia nacional que integraba «...una idealización del mundo indígena anterior, y por tanto no implicaba una aceptación del mundo y de los valores indígenas con el que los criollos tenían un contacto diario» (Quijada 1994, en Díaz-Andreu, *op. cit.*: 120).

Más adelante, como otro punto de origen, se encuentra que en la segunda mitad del siglo XIX, el liberalismo consideraba detestable el pasado indígena al asociarse al indio con la propiedad comunal de la tierra, siendo incompatibles para los intereses del Estado liberal tanto el pasado como el presente indígena, viéndose esto de alguna manera reflejado en la intrascendencia y en la poca importancia que se le prestó durante el tiempo del liberalismo juarista a las «antigüedades nacionales» como fueron el museo y la arqueología de los grandes monumentos (Vázquez, *op. cit.*: 83-84). Leopoldo Batres, a finales del mismo siglo, fue el arqueólogo oficial del porfiriato.

Detentó autoridad en materia arqueológica en defensa de los diseños político-culturales de Porfirio Díaz quien buscaba reforzar los cimientos del nacionalismo<sup>4</sup>, sin embargo, en sus trabajos los indios siguieron siendo ignorados, marginados y explotados a pesar de haber sido parte de ese «glorioso pasado» del que tanto se jactaba el general Díaz. No es hasta a principios del siglo XX que lo indígena adquiere relevancia desde el enfoque de la arqueología a través de Manuel Gamio; con este arqueólogo comienza la arqueología científica en México al introducir, entre otras técnicas, la de la estratigrafía en la excavación, pero sobre todo sus aportaciones se encuentran en el estudio de las sociedades de manera integral, dándoles, como lo señala Matos (1979: 13), una proyección en términos de la situación social prevaleciente en ese momento. Gamio es uno de los más importantes exponentes del trabajo indigenista, sus preocupaciones en ese sentido se ven reflejadas al tratar de incorporar a los indígenas a la vida nacional, esto se ve reflejado de manera muy clara en sus obras.<sup>5</sup> Si bien el trabajo de Gamio proporciona elementos que tratan de fortalecer el vínculo entre el indigenismo y la arqueología, lo que

## Quid Juris

más bien se reforzó fue el nacionalismo mexicano, de manera que el indígena en las siguientes décadas volvió a pasar a segundo plano en el contexto del trabajo arqueológico aun considerando que Alfonso Caso, destacado arqueólogo monumentalista e importante estudioso de los códices, dirige sus intereses -más políticos que académicos- hacia los indios al fundar el Instituto Nacional Indigenista en 1948; las posteriores tendencias de la arqueología mexicana fueron las de la reconstrucción monumental, arqueología marxista y tecnicista entre otras corrientes «modernas» que, independientemente de serlo o no, siguen reflejando una indiferencia hacia lo indígena.

La desvinculación entre arqueología e indigenismo es clara. Aun después del levantamiento zapatista en Chiapas en enero de 1994, la arqueología mexicana no se ha planteado seriamente una revisión de las necesidades y reclamos que las comunidades indígenas están demandando en el sentido de sus derechos. La profundidad cultural que la arqueología debería estar proporcionando a la defensa de sus derechos nunca sobra, pero su desinterés está generando que los indígenas sean quienes comienzan a «asumir el control de su pasado» solicitando les sean devueltos los restos arqueológicos, administrar museos y zonas arqueológicas y a formar parte de las investigaciones como una manifestación de su desacuerdo con las maneras de cómo se ha construido su propio pasado (Díaz-Andreu, *op. cit.*: 128). Es la misma Margarita Díaz-Andreu quien señala que las demandas indígenas en ese sentido son un reto para la arqueología latinoamericana al tener que buscar las raíces indígenas (*Ibid.*) y no exclusivamente arqueológicas. Para el caso de la arqueología mexicana, por lo menos en la esfera de esa arqueología oficial -léase central y mesoamericana-, esto no está sucediendo porque, por un lado, se arrastran los resabios y la herencia colonial y porfirista de desprecio hacia lo indio, y por el otro, juega un papel político que contribuye a legitimar a las clases económicas y políticas dominantes, en donde los indios no caben

---

<sup>4</sup> Este arqueólogo del porfirismo goza de descrédito nacional no sólo por haber sido un protegido de la dictadura, sino también por sus casi inexistentes aportaciones a la arqueología mexicana, no obstante, hay quienes buscan revalorizar su trabajo (cfr. Luisa Fernanda Rico Mansard, 1999: 65-81). Eduardo Matos indica que Leopoldo Batres no propuso planteamientos teóricos. Al trabajar Teotihuacán en 1905, en el marco de la celebración del centenario de la Independencia, abrió el camino para que la arqueología en México fuera utilizada como un medio para la reconstrucción monumental de edificios (Matos, 1979: 12), tendencia en arqueología mexicana que inicia con mayor auge a partir de 1930.

<sup>5</sup> *Forjando Patria. Pronacionalismo* (1916) y *La Población del Valle de Teotihuacán* (1922).

en su discurso ni en sus sesudos «descubrimientos». Finalmente la arqueología ha sido escrita por los vencedores que se regocijan en el «preterismo»<sup>6</sup> de la antropología. Por todo esto y en consecuencia a la primera pregunta planteada al inicio de este apartado, considero que sigue siendo totalmente vigente lo que el renombrado arqueólogo mexicano-guatemalteco Carlos Navarrete escribió a sus colegas en 1978:

*Ya es hora de que sirváis de algo, de que no se te olvide que entre tanta miseria tenemos el privilegio de escribir por los muertos viejos y los muertos vivos, que podemos ser cronistas y testigos de todos los indios que hicieron una historia sin saber escribir. Que los que se levantaron hoy y fueron aplastados y vejados no queden mudos, que tan siquiera esté cerca un pinche arqueólogo y lo escriba...<sup>7</sup>*

## II.2.- *La historia mexicana*

La información que proporcionan las fuentes históricas de la conquista y la colonia de entrada siempre mencionan al indio, unas, las menos, lo consideran «humanamente», otras, la mayoría, no tienen esa deferencia para con los naturales de estas tierras. Finalmente, ni unas ni otras dejan de mencionarlos, cuestión que no sucede con la arqueología mexicana, ni en sus inicios ni en su presente (Manuel Gamio es la excepción). La consideración constante de los indios en algunas fuentes históricas va en el sentido de cierto respeto e incluso de admiración, en otras se da bajo una franca crítica etnocéntrica de factura occidental: aspecto físico de los indios, de sus obras, creencias y naturaleza de carácter vinculado a la ausencia de sacramentos evangélicos o la presencia misma del demonio. Dichas fuentes se encuentran mucho antes que la misma arqueología<sup>8</sup> aunque esta situación temporal no impide que la historia y la arqueología complementen dialécticamente el afán de una mayor comprensión de los antecedentes de relación indio-arqueología-historia.

De manera magistral Luis Villoro consigna en su libro *Los Grandes Momentos del Indigenismo en México* (1984) tres tiempos importantes.

<sup>6</sup> Arturo Warman nos dice sobre el preterismo: «Los pensadores antropológicos no se contentan con afirmar a este 'ser americano' distinto y original, sino que se lanzan a buscar su explicación, su origen. Descubren que la originalidad no puede explicarse si no es a partir del elemento indígena, único que es propio del nuevo continente. Pero lo indígena sólo es espléndido en el pasado, en su prístina pureza; por ello su temática se vuelve preterista. Se lanzan a investigar y a ensalzar el pasado prehispánico hasta convertirlo en una edad dorada equiparable al esplendor grecolatino del viejo mundo. Así, la inocente revalorización de las glorias precortesianas de hecho fundamenta, haciéndolo legítimo, al beligerante nacionalismo criollo.» (Warman, 1970: 16).

## Quid Juris

Interesan al presente apartado algunas facetas históricas del segundo y tercer momentos ya que comienza a darse en ellos una preocupación histórico-social por el indigenismo y en el que la historia y la misma antropología pueden comenzar a encontrar elementos para la construcción actual de su discurso en la relación indio-historia y para la misma justificación de profundidad histórica en la defensa de los derechos indígenas. Villoro llama al segundo momento «Lo indígena manifestado por la razón universal» en el que se expresa la relación historia-indige-nismo de manera muy clara. Se ubica a partir del siglo XVII y tiene como máximo exponente a Francisco Javier Clavijero, padre jesuita que se destacó como defensor de los indios precisamente al destruir con su pluma las visiones erróneas de los conquistadores y cronistas de América y de México. Clavijero ataca las referencias deformadas por el lente occidental sobre los autóctonos pobladores así como de la fauna, flora y climas imperantes en la América y en el México indígena.<sup>9</sup> El jesuita Clavijero, a diferencia del franciscano Bernardino de Sahagún, libera al indio de culpa, es más, son los conquistadores europeos quienes han pecado al haber maltratado a los indios quienes fueron los héroes del drama de la conquista, esto significa que Clavijero se pone en el lugar de los indios y entiende sus actitudes frente a las de los europeos las cuales califica de pueriles y estúpidas (Clavijero *op. cit.* en Villoro, *op. cit.*: 103, 106).

El tercer momento es subtítulo por Villoro «Lo indígena manifestado por la acción y el amor» el que se ubica en la segunda mitad del siglo XIX. Uno de sus principales exponentes es Francisco Pimentel, precursor del indigenismo actual quien escribe en 1864 *Memoria sobre*

<sup>7</sup> Carlos Navarrete (1978, 151). Este fragmento se deriva de una importante reflexión en torno al papel de la arqueología mexicana en relación con los indios vivos. El marco en el que se produce seguramente se relacionó con la impotencia, la rabia y la tristeza que Navarrete experimentó en aquellos años de efervescencia política y guerrillera en Guatemala, el ejército de ese país respondió arrasando sistemáticamente a las comunidades indígenas. Al otro lado de la frontera, cruzando el río Usumacinta, ya en el lado mexicano, la investigación arqueológica de la cultura de los mayas clásicos -presentes en ambos países- continuaba trabajando indiferente al dolor y a la desesperación de los pueblos indígenas masacrados. Y Carlos Navarrete vuelve a arremeter: «Dejá de excavar un tiempo, no te bagás pendejo, y andá a ver los chicotazos y el cepo y el despojo, y fíjate en Simojovel donde el ejército y los finqueros quemaron rancherías. Recordá tantito a los torturados de Guatemala, y los cráneos reventados de los treintamil salvadoreños del 32. En eso fíjate, no tenés que ir tan lejos a excavar tridimensionalmente para encontrar indios muertos» (Ibid.). Aún así muchos arqueólogos seguirán pensando que el etnocidio y la arqueología son dos cosas bien distintas si es que en algún momento se detienen a preguntarse quiénes o qué son los indios...

<sup>8</sup> Luis Vázquez León considera que al crearse el cargo de «inspector y conservador de monumentos arqueológicos de la República» en 1885, la arqueología nace en México como una actividad profesional.

*las causas que han originado la situación actual de la raza indígena de México y medios para remediarla.* En este libro, Villoro encuentra varias cosas que a la luz de la relación historia-indio adquieren trascendencia pero no en la medida de los dos anteriores momentos porque por primera vez se presenta el vínculo con la sociología y la economía, el indio ya no es pasado o tradición, sino es ahora el indio vivo, no el remoto pasado hace al indigenismo, es el momento actual que lo hacen nacer y es porque Pimentel encuentra a un indígena alejado del resto de la población, es decir, aislado y solo, mostrando las marcas de la inercia y la degradación. Las causas que así lo tienen se desprenden de su «civilización precortesiana» y de su «histórico segregamiento» que lo condiciona y arrastran a la miseria y la servidumbre hacendaria. Esa es la raza indígena pero ahora vista como un «...grupo social homogéneo esclavizado por otros grupos sociales. La historia de la raza indígena es 'historia de lágrimas y sufrimientos» (Pimentel, *op.cit.*: 139, 191 y 218, en Villoro, *op. cit.*: 175-178). A partir de este momento es que la antropología toma la estafeta del indigenismo con todos sus matices de nacionalismo, integracionismo y asistencialismo.

La historia encuentra y proporciona en lo general y a partir de las crónicas y de documentos de diversa índole de la conquista y la colonia, elementos de relación indio-historia, así como también en los procesos históricos posteriores (independencia, revolución, cardenismo, etcétera). La antropología social y jurídica y la misma etnología pueden beber de la historia para justificar de manera relevante la defensa actual de los derechos indígenas, sin embargo, esto ha sucedido en lo general nada más de una manera desarticulada al integrarse mecánicamente en las monografías los antecedentes históricos -incluso arqueológicos- de las etnias indígenas mexicanas cualesquiera que estas sean, es decir, no existe una *tendencia* en las ciencias sociales -tal vez a excepción del derecho- que manifieste el afán expreso de justificar con profundidad histórico-cultural los derechos de los indígenas de México. Actualmente la historia y la misma antropología mexicanas se han preocupado por investigar temáticas históricas en los campos del poblamiento, de las guerras de resistencia y exterminio y en general sobre la historia de los pueblos indígenas de México: formas de gobierno indígena, economía, política, ideología

---

<sup>9</sup> La obra en la que Clavijero plasma sus ideas de defensa y justificación de los indios y su civilización es la de *Historia Antigua de México* (1945, citado por Villoro, *op. cit.*: 96).

## Quid Juris

y aspectos de su cultura en obras publicadas en las que por cierto pueden obtenerse datos para la defensa de los derechos indígenas de las etnias que así lo demanden<sup>10</sup>, no obstante, bajo la óptica particular el cometido de justificarlo con profundidad histórica, no se ha cumplido tal vez porque las implicaciones sean demasiado complejas en lo político<sup>11</sup> o porque son tan recientes las demandas de autonomía indígena que la historia no ha caído en cuenta que puede ya darles profundidad e historizarlas. En un futuro posiblemente se aborden y se comience hablar de la historia de los derechos indígenas en su más amplio y profundo sentido.

### III.-La aplicación directa de la arqueología y la historia en la defensa de los derechos indígenas. El caso del noroeste mexicano

No son lo mismo la arqueología y la historia del centro y sur de México que la arqueología y la historia del norte de este país. Los grupos etnohistóricos y sus actuales descendientes indígenas también son diferentes en sus prácticas culturales y en su misma cosmovisión a los del norte, sin embargo, en la actualidad todos los indígenas de México coinciden en lo general en cuanto a la autonomía de sus territorios, pueblos, formas de gobierno tradicional y sistemas de impartición de justicia, en pocas palabras, demandan respeto y reconocimiento a sus derechos indígenas, de modo que la arqueología y la historia pueden proporcionarles de igual manera profundidad histórico-cultural en la lucha que entablan en ese sentido.<sup>12</sup>

#### III.1.- *La arqueología*

Dos son los casos que aquí cito al respecto de las demandas indígenas que la arqueología ha estado apoyado indirectamente. El primero es el de los Tohono O' odham o pápagos en el norte de Sonora y el segundo el de los Mayos o cahítas en el norte de Sinaloa y sur de Sonora:

Tohono O' odham:

---

<sup>10</sup> La excelente colección *Historia de los Pueblos Indígenas de México* coeditada entre el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y el Instituto Nacional Indigenista (INI) ha tendido un «...puente histórico entre el pasado arqueológico y el presente etnográfico [que] permite recuperar esa parte soslayada de la historia de los pueblos indios que es también nuestra» (Rojas y Ruz 1996: i).



En la segunda mitad de la década de los 80' un lugar ceremonial perteneciente a los Tohono O' odham llamado Wikita cerca de Quitovac, Sonora, fue excavado por arqueólogos franceses de Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA) profanando así el espacio sagrado de estos indígenas. Después de un año y medio de que los indígenas entablan la demanda para que se les regresen los materiales arqueológicos, el litigio finalmente es ganado por los Tohono y en una ceremonia especial vuelven a enterrarlos (cfr. Villalpando, 1999: 133 y Vázquez León, *op. cit.*: 98-99). Este es un fuerte golpe para las autoridades del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), ya que al ser una importante derrota para las rígidas y anquilosadas estructuras de esta institución, se buscó ocultar al máximo este hecho porque pone en entredicho las funciones del Consejo de Arqueología, instancia que autorizó previamente las excavaciones del sitio. La arqueóloga mexicana Elisa Villalpando ha continuado trabajando en el sitio con el permiso expreso de los Tohono en total cordialidad y entendimiento, pues ellos saben y confían que una vez que se hayan analizados los restos culturales y los entierros estos les serán devueltos a su comunidad (Villalpando *op. cit.*: 133).

### Mayos:

En la década de 80' y 90' se llevan a cabo investigaciones arqueológicas en la región indígena mayo del sur de Sonora y el norte de Sinaloa por parte de Ana María Álvarez (1985) y Francisco Mendiola (1994) respectivamente. Álvarez hace todo un planteamiento de desarrollo que llama «Cultura Huatabampo» y que tiene lugar entre el 1000 d. C. al 1450 d. C. Estas sociedades arqueológicas seguramente están asociadas a las que describen las fuentes coloniales (Álvarez, 1991: 49-50) y éstas a su vez con los yaquis y mayos actuales. Mendiola trabaja la arqueología y el arte rupestre del norte de Sinaloa. Encuentra claras asociaciones de algunos de los petrograbados con toponímicos muy semejantes a los de grupos *nahoa*. Los *cahita*, que

<sup>11</sup> Héctor Díaz-Polanco dice que «...la estratégica recuperación del pasado, de la memoria histórica, adquiere sentido y eficacia política en cuanto se relaciona con un presente insatisfactorio, injusto y opresivo» (Díaz-Polanco, 1985: 131).

<sup>12</sup> Es importante mencionar que un principio (en la década de los 80' del pasado siglo) la relación arqueología y derecho en México no consideraba a las culturas prehispánicas del norte de México en la construcción de los antecedentes para el desarrollo de la historia jurídica y arqueología (cfr. Olivé, 1980: 23-24), cuestión que forma parte de un síntoma muy común de la arqueología oficial mexicana, léase mesoamericanista. Este síntoma es histórico y ha sido criticado por varios autores entre los que se encuentran Vázquez León (*op. cit.*), Braniff (1994) y Mendiola (2002). Por cierto en esa historia jurídica de Julio César Olivé no es raro que no figuren los «indios vivos».

## Quid Juris

son también los grupos etnohistóricos que cita el jesuita Pérez de Ribas en su obra de 1645<sup>13</sup> (como los zuaques, ahomes y tehucos entre otros pertenecieron al tronco lingüístico yuto-azteca), se prolongan hasta nuestros tiempos y se conocen ahora como mayos. En estas investigaciones Mendiola, siguiendo los cánones establecidos por el Consejo de Arqueología del INAH, removió de su lugar original un petrograbado o litoglifo conocido como «La Piedra del Agua» para después depositarlo en un espacio que ofrecía mayor protección (techado);<sup>14</sup> antes dicho petroglifo se encontraba a expensas del ganado vacuno y de las inclemencias del tiempo. Esta acción fue reclamada con justa razón por el *cobanaro* (gobernador) tradicional Don Tirso Jichimea Buitimea (indio mayo) calificándola como una falta de respeto a los ancestros de todos los mayos. Como una medida para resarcir esta falta Mendiola dedica su trabajo a todos los mayos de Sinaloa porque a ellos les pertenece, en especial a Don Tirso (Mendiola, *op. cit.*: 1, 212, 260-263).

Estos dos casos llevan a las siguientes reflexiones con carácter de propuesta. Primero: la investigación arqueológica debe contemplar el pedir permiso a las comunidades indígenas actuales para el estudio de sus antepasados. A su vez debe plantearse la posibilidad -cuando las condiciones académicas así lo permitan- de que sus resultados puedan presentar alguna conexión etnohistórica y etnográfica con los indígenas actuales; segundo: se debe proporcionar a las comunidades indígenas la información que obtenga en los estudios -tengan o no relación con los indígenas que ocupan sus propios territorios- en aras de apoyar el trabajo de justificación de profundidad histórico-cultural en la defensa de los derechos indígenas; tercero: las investigaciones deben devolver a las comunidades indígenas los materiales arqueológicos recuperados en superficie y en excavación; y cuarto: el Consejo de Arqueología del INAH debe incluir en su reglamento uno o varios artículos que contemplen la autorización expresa de los pueblos indígenas para que en sus territorios se llevan a cabo investigaciones, así también obligar a que un porcentaje determinado de los peones que se requieren en los trabajos sea indígena. De no darse en lo general estos puntos los pueblos indios seguirán siendo violentados y se les privará de contar con importantes elementos para la defensa de la

---

<sup>13</sup> *Historia de los Triunfos de Nuestra Santa Fe entre Gentes las más Bárbaras y Fieras del Nuevo Orbe* de Andrés Pérez de Ribas S.J. (1944).

autonomía de sus pueblos, territorios, formas de justicia, cultura y costumbres así como de su pasado mismo.

### III.2.- *La historia*

Para fines de ilustración de cómo la historia se ha aplicado en la historia de las etnias se citan aquí a los yaquis (cahítas) de Sonora y a los raramuri (tarahumaras) de Chihuahua.

#### **Yaquis:**

Estos indígenas son ubicados en las fuentes históricas como uno de las etnias más aguerridas y organizadas de México en la lucha por defender su autonomía en el pasado. El trabajo de Héctor Cuatémoc Hernández Silva (1996) ha desarrollado, con el apoyo de fuentes escritas primarias del siglo XIX y bibliografía de la época y posterior a la misma, el análisis y la explicación de la guerra de los yaquis. Sus rebeliones o movimientos armados, tuvieron el fin de resolver las exigencias políticas y con ello obtener la autonomía de sus pueblos. Hernández Silva señala que las demandas de los yaquis se originaron ante el desacuerdo por el nombramiento de autoridades impuestas a su organización las que se oponían a sus propios intereses. La actuación de los yaquis seguía el procedimiento de hacer la petición por escrito o verbal de la demanda legal y ante la ignorancia del gobierno estatal y federal de sus solicitudes estos tomaban la vía de la rebelión para el control de sus formas de organización económico-social y de justicia, entendiendo que esa autonomía fue «...la posibilidad de controlar sus formas propias de organización política y de propiedad, la libre elección de sus autoridades y el dominio sobre su territorio y recursos naturales» (*Ibid.*: 82-83).

#### **Rarámuri** (tarahumaras):

Para el caso de los rarámuri o tarahumaras de la Sierra de Chihuahua, en cuanto a sus formas tradicionales de gobierno y sus sistemas normativos y de justicia, la profundidad que proporciona la investigación histórica queda manifiesta en el trabajo de Luis González Rodríguez el que lleva por título «Notas históricas sobre el gobierno de los tarahumares» (González, 1994). Es un instrumento valiosísimo que se basa en documento de los siglos XVI y XVII en los que se detallan con precisión las formas de gobierno indígena raramuri:

<sup>14</sup> Actualmente este litoglifo se encuentra en el edificio de la Universidad Indígena ubicada en la población de Mochichahui, municipio del El Fuerte, en el norte de Sinaloa, México.

## Quid Juris

jerarquías y clases como son gobernadores, caciques, capitanes, jefes militares e indios viejos y que se tiene para el siglo XVI. Con la llegada de los jesuitas, en el siglo XVII, las formas de gobierno se ligan con la vida religiosa y se ven un tanto modificadas con la presencia de cargos tales como los de siríame, doctrineros, tamastianos o maestros, fiscales, capitanes generales, gobernadores, alcaldes, tenanches, soldados y alguaciles. Todos ellos son elegidos por consenso general. Las personas de mando, como los gobernadores, deben, dentro de sus funciones de autoridad, mantener «al pueblo en justicia, en paz, en obediencia a la ley y a Dios» (González, *op. cit.* : 59-72), lo que significó gobernar e impartir justicia tal y como pretende continuar ahora entre su forma de gobierno rarámuri. No obstante, son indígenas que cada vez se ven más acosados por las formas de explotación mestiza y *chabochi* (blancos); el narco-cultivo, el narcotráfico, la explotación forestal, el ecoturismo y demás calamidades como la desnutrición infantil y la altísima violencia derivadas de las tescüinadas y de las agresiones de los mestizos, están socavando en conjunto sus formas tradicionales de gobierno y justicia y no sólo eso, también están perdiendo sus territorios ante el despojo de la tierra y el agua, de los bosques y los minerales y con todo ello en un futuro, su autonomía y su propia identidad.

La historia colonial y de siglos posteriores proporciona los elementos fundamentales para «la defensa de las formas de vida y de su cultura» (*Ibid.*: 73) como la de los yaquis y la de los rarámuri, en verdad es grave lo que actualmente viven estas etnias. En casos aislados la defensa de sus territorios, de sus tierras -de sus ejidos- está siendo apoyada por profesionales de la antropología, como es el caso del maestro Augusto Urteaga que asesora jurídica y antropológicamente a los raramuri de los sitios Coloradas de la Virgen y Arareco en la Sierra Tarahumara y en los que él mismo se ha planteado la posibilidad de recurrir a los documentos coloniales<sup>15</sup> para defender los derechos originales sobre la tierra que pertenece a los indios rarámuri (Urteaga, com. pers. 2003). Esto implica dedicación especializada, es por ello que la tendencia que la historia debía ya de estar creando es la de que su investigación impacte en la justificación de la profundidad histórica para la defensa y reconocimiento de los derechos indígenas.

## IV.- Interculturalidad y utopía. A manera de conclusión

El sentido y la finalidad de que la arqueología y la historia proporcionen mayores y mejores elementos a la antropología jurídica para la defensa de los derechos indígenas debe tender y contribuir a la construcción de la interculturalidad, entendida ésta como «... la equidad, el respeto y la convivencia entre culturas distintas que, por razones históricas, comparten no sólo un espacio geográfico sino también un cierto destino dentro de una nación» (Sariego *op. cit.*: 240). Ese es el verdadero sentido y no otro el que la arqueología y la historia deben de jugar en la defensa de los derechos indígenas. No es ganar para los indígenas única y exclusivamente, es ganar para todos los que vivimos México, es ganar pasado y presente, es ganar historia, es ganar futuro y debe comenzarse por seguir el ejemplo de otros países de América del sur o del norte y construir la utopía de un país que ame y respete a sus indios.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Para el caso de Mesoamérica la abundancia de documentos facilita la defensa de la tierra al demostrar los títulos de propiedad originales. En lo particular conocí un códice posthispanico en San Pedro Yucunama en la Mixteca Alta, el comisariado ejidal en turno lo tenía en su poder, eso sí guardado con mucho celo. Este documento tenía entre otros glifos el toponímico del cerro del amole de Yucunama, las tierras de labor y los señores principales a su alrededor. Es un códice en piel de venado del siglo XVI, por cierto Alfonso Caso lo registró en su magna obra de *Reyes y Reinos de la Mixteca* (1979: 8 y 348).

---

<sup>16</sup> En otras palabras Boaventura de Sousa Santos lo dice de una mejor manera: «...lo importante es no reducir el realismo a lo que existe pues, de otro modo, podemos vernos obligados a justificar lo que existe, por más injusto u opresivo que sea» (de Sousa, 1998: 33).

# Derechos político-electorales de la mujer en el ámbito internacional, nacional y local en el estado de Morelos

Ángel Garduño González\*

## Preámbulo

Algunos de los cambios sociales más importantes afectan el papel de la mujer generalmente dentro de la familia y la sociedad. Tanto en la primera como en la segunda guerras mundiales, la mujer asumió cargos y responsabilidades que antes se pensaba estaban más allá de su «legítima esfera», pero con el retorno de los soldados se le presionó a que retornara a sus quehaceres domésticos más tradicionales. Sin embargo, la tendencia a largo plazo en el siglo XX, y particularmente desde los años 50, ha sido que la mujer ingrese al potencial de mano de obra a sueldo en una mayor variedad de trabajos. En particular, la mujer casada se ha salido de su papel de clase media como ama de casa, la crianza de hijos y sustentadoras del marido productor de ingresos. El potencial de mano de obra femenino a sueldo ya no está dominado por las jóvenes y las solteras, como lo estaba a principios del siglo XX. Con una creciente expectativa de vida (ahora por encima de los 75 años en la mayoría de los países occidentales), una edad

---

\* *Magistrado Titular de la Ponencia Uno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Morelos.*

## **Quid Juris**

relativamente temprana para el matrimonio y la maternidad, y una proliferación de aparatos para ayudar en los quehaceres domésticos, más mujeres se han inclinado hacia «nuevas carreras» en la edad intermedia, que a menudo involucran un regreso al estudio formal para adquirir nuevas habilidades.

Ahora, más del 50% de todas las mujeres casadas en los Estados Unidos trabajan fuera de casa, un notable aumento desde los niveles anteriores a la Primera Guerra Mundial, y un patrón que ha prevalecido generalmente en Occidente. Las mujeres casadas y no casadas, están posesionándose de trabajos que antes pertenecían al exclusivo dominio del hombre, desde las profesiones jurídica y médica hasta todas las variedades de trabajos de la clase obrera. Sin embargo, la discriminación basada en el sexo está lejos de acabarse. Las mujeres aún están sobrepresentadas en los trabajos mejor pagados y de mayor status, y todavía ganan sólo entre 60 y 80% del salario del hombre.

El movimiento de la liberación femenina, que ha adquirido fuerza desde la década de los 60 en el siglo XX, ha concientizado a muchas mujeres de sus inquietudes comunes.

Por lo general, este movimiento exige que ya no se oprima a las mujeres o se les considere ciudadanas de segunda clase, bien sea en sus derechos políticos, los salarios que ganan, las posiciones que tengan a las actitudes que ellas o su sociedad compartan. Este movimiento ha luchado no sólo por una apertura política, económica y social para todos, sin diferenciación de sexo, sino también, por cambiar la imagen estereotipada de la feminidad y las suposiciones comunes sobre las diferencias entre los sexos que contribuyen a crear barreras para la mujer. Estos cambios son de gran significado potencial para la mujer y por necesidad, para el hombre.

Como con todos los cambios históricos fundamentales, se requerirá de mucho tiempo para que tengan sus efectos totales. Los cambios que están iniciando las mujeres demandarán numerosos cambios sutiles en la forma como se crían los hijos y los mensajes que transmite nuestra cultura acerca del género y los papeles de los sexos.

### **Los derechos políticos como derechos humanos**

De acuerdo al Derecho Constitucional Mexicano, los derechos políticos han sido conceptuados como el conjunto de condiciones



que posibilitan al ciudadano para participar en la vida política. El punto distintivo de estos derechos es la de constituir una relación entre el ciudadano y el Estado, un diálogo entre go-bernantes y gobernados. Representan, en suma, los instrumentos que posee el ciudadano para participar en la vida pública, o, si se quiere, el poder político con que cuenta éste para participar, configurar y decidir en la vida política del Estado.

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, los derechos políticos pertenecen, junto a los derechos civiles, a los llamados derechos de la primera generación o derechos de la libertad. La distinción entre una y otra categoría podría establecerse, en principio, en el entendido de que mientras los derechos civiles permiten al ser humano, en general, gozar de una esfera personal de autonomía frente al Estado y las demás personas privadas; los derechos políticos, en cambio, posibilitan al ciudadano a participar en los asuntos públicos y en la estructuración política de la comunidad de que forma parte.

De este modo, y a diferencia de los derechos civiles, el ejercicio de los derechos políticos en el seno del Estado, lejos de colocar al hombre en oposición a éste, lo que hace es habilitarlo para tomar parte en la estructuración política de la sociedad de la cual es miembro. En otras palabras, mientras los derechos civiles pertenecen a todos los individuos para permitirles realizar con integridad su destino personal en el marco de una sociedad libre, los derechos políticos son de los ciudadanos para posibilitarles participar en la expresión de la soberanía nacional, como, por ejemplo, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones (mismo que se analizará con posterioridad), así como el derecho de adhesión a un Partido Político.

A la vez, los derechos políticos proceden de la idea de la libertad política y de la libertad individual y, debido a este carácter mixto, no pueden ser concedidos a todos los individuos, sino solamente a los que estando en edad de ejercerlos poseen una relación con el Estado, como puede ser la que se deriva de su nacionalidad. Importa asimismo destacar que en los derechos políticos el elemento de libertad individual que en ellos está contenido es el que ha originado cada vez más el carácter universal del sufragio y la necesidad de su ejercicio no discriminatorio.

En cuanto a la identificación de estos derechos políticos, ni la

## Quid Juris

doctrina ni el constitucionalismo latinoamericano comparado coinciden plenamente sobre este extremo. En términos generales, y sin la pretensión de efectuar una enumeración exhaustiva, pueden mencionarse los siguientes con su respectivo significado:

a) Derecho de voto: se refiere al derecho que tienen los ciudadanos de elegir a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos (este concepto será profundizado mas adelante).

b) Derecho a ser elegido: es el derecho que tienen los ciudadanos a postularse para ser elegidos con el fin de ocupar determinados cargos públicos.

c) Derecho a participar en el gobierno y a ser admitido en cargos públicos: es el derecho que tienen los ciudadanos a postularse para ser elegidos con el fin de ocupar determinados cargos públicos.

d) Derecho de petición política: se refiere al derecho de dirigir peticiones a las cámaras, o a los órganos ejecutivos, y de exponer sus necesidades a fin de influir en la legislación política.

e) Derecho a asociarse con fines políticos.

f) Derecho de reunirse con fines políticos.

Estos dos últimos derechos se enmarcan dentro de los de carácter colectivo, referidos al derecho de organización, asociación y reunión política, en general, mediante Partidos Políticos y Sindicatos.

### **El voto como institución jurídica integrada por diversos derechos y obligaciones**

El voto es una institución jurídica integrada por un conjunto de normas que establecen diversos derechos y deberes. El voto no es un único derecho o un solo deber, sino varios.

En México, la Constitución y la ley textualmente disponen que el voto es una prerrogativa o derecho y también una obligación (que más bien denomino deber)<sup>1</sup>, y esto no es una contradicción, como implícitamente lo afirman quienes debaten si el voto debe ser una obligación del ciudadano, sino el fundamento del voto como institución jurídica integrada por derechos y deberes.

A partir del sólido razonamiento jurídico que expresa que quien es titular de un derecho «puede» realizar u omitir la conducta que ordena la ley, mientras que quien tiene una obligación a su cargo «debe» observar esa conducta y no tiene derecho ni para omitirla, ni

para realizar otra diversa»<sup>2</sup>, de tal manera que una misma conducta no puede ser al mismo tiempo derecho y un deber para la misma persona; algunos autores han afirmado que el voto no puede ser simultáneamente un derecho y un deber para el ciudadano ya que esto resultaría incompatible con la esencial bilateralidad de todas las normas jurídicas, y según la cual frente a todo derecho a favor de una persona, debe existir siempre un correlativo deber jurídico a cargo de otro sujeto y nunca a cargo de la misma persona. Sin embargo, este planteamiento aunque inicia con una premisa correcta, luego se pierde al reducir al voto a una única y solitaria conducta. El voto no es una sola conducta, sino varias, algunas de las cuales el ciudadano está facultado para realizarlas potestativamente (derechos), mientras que otras las debe realizar imperativamente (deberes).

Los diversos derechos y deberes que integran a la «institución jurídica» del voto, pueden dividirse en dos grupos:

- a) Derechos y deberes relativos al voto activo que al ciudadano corresponden como elector, y
- b) Derechos y deberes relativos al voto pasivo que al ciudadano corresponden como elegible.

Entre los principales derechos y deberes, relacionados con el voto activo, podemos citar los siguientes:

1. Deber de todo ciudadano de solicitar su registro en el padrón de electores;
2. Derecho de todo ciudadano a obtener su registro en el referido padrón, así como su respectiva credencial de elector, una vez cumplidos los requisitos y trámites correspondientes.
3. Deber de todo ciudadano de acudir a la urna a votar el día de la elección;
4. Derecho de todo ciudadano, a producir su voto en entera liber-

---

<sup>1</sup> En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 35, fracciones I y II, y 36, fracción III, se establece que «votar en las elecciones populares» y «poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las cualidades que establezca la ley», son prerrogativas del ciudadano, aunque también señalan como «obligación» del ciudadano «votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley». Además de que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 4, se establece que «votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular».

<sup>2</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Filosofía del Derecho*, 5a. edición, Porrúa, México 1986 pp. 356 a 412.

## **Quid Juris**

tad y sin presión o coacción. En ejercicio de este derecho, el elector podría, no dejar de asistir a la casilla y obtener y depositar su boleta electoral, pero sí abstenerse de votar por cualquiera de las opciones contenidas en la boleta;

5. Derecho del «Cuerpo Electoral», que es el órgano colegiado que se integra por la suma de los ciudadanos, a que su voluntad se exprese libremente el día de los comicios, y que una vez manifestada trascienda a la integración de los poderes públicos representativos.

Como ejemplos de derechos y obligaciones, relacionados con el voto pasivo, podemos citar los siguientes:

1. Derecho de todo ciudadano a ser postulado como candidato por un Partido Político, según lo establezcan las reglas estatutarias del correspondiente instituto político.

2. Derecho de todo ciudadano a ser declarado elegible y consecuentemente ser registrado por la autoridad electoral como candidato, cuando hubiere sido postulado por un Partido Político y reúna los demás requisitos de elegibilidad que para cada cargo de elección popular establece la ley;

3. Derecho de todo ciudadano registrado como candidato, a que su nombre aparezca en la boleta electoral, en los términos que disponga la ley;

4. Derecho de todo candidato a recibir de su Partido Político, apoyo para acceder al cargo de elección para el que se le postula;

5. Obligación de todo candidato de desempeñar el cargo para el que hubiere sido electo.

### **Diferencia entre voto y sufragio**

El derecho de sufragio significa algo más que el mero derecho de voto. En primer lugar, porque su entendimiento correcto ha de situarse en la esfera de lo público y no de lo privado, donde puede hablarse con propiedad del derecho de voto (en las sociedades civiles o mercantiles, por ejemplo), pero no exactamente del derecho de sufragio, que tiene una connotación política indiscutible. En segundo lugar, y sobre todo, porque sólo cabe hablar de derecho de sufragio cuando está atribuido a ciudadanos, esto es, a miembros de una comunidad política para adoptar mediante él decisiones también de naturaleza política, esto es, que atañen al gobierno (en sentido lato)

de esa comunidad.

El sufragio en una interpretación general, implica una manifestación individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva acerca de los asuntos políticos. Es una manifestación personal, que sumada a otras, forma una voluntad colectiva. En las elecciones, mediante el sufragio se ejerce el derecho de votar. El sufragio tiene dos funciones: la electoral que sirve para elegir a los representantes; y la normativa que se emplea para iniciar, aceptar o rechazar una ley. Aquí se trata únicamente de la primera. Los efectos del sufragio son producir representación, formar gobierno y crear legitimidad democrática.

El sufragio se ha concebido tanto como un derecho natural, una función política que los electores realizan en nombre y por cuenta del Estado para elegir gobernantes, como una obligación jurídica impuesta al ciudadano para que pueda funcionar el Estado. Asimismo, hoy se le considera un derecho personal y funcional ejercido corporativamente, al mismo tiempo que una función por medio de la cual se orienta la política general a través de la votación por personas o propuestas.

El derecho al sufragio, equivale al derecho de voto vinculado con la democracia. Puede ser activo, como derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección; o pasivo, como derecho individual a ser elegido y a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos.

El sufragio puede ser directo, cuando los votantes (electores de primer grado), eligen directamente a sus representantes; o indirecto, si primero se eligen órganos o delegados (electores de segundo grado), que tomarán de manera definitiva la decisión de que se trate en una segunda elección. Generalmente el sufragio indirecto crea cierta desigualdad en la representación, por lo que constituye un atenuante del sufragio universal y de algún modo es menos democrático.

En México, el sufragio universal masculino existe desde antes de la Independencia a partir del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814; aunque en 1836, 1843 y 1846, se circunscribiera el voto sólo a quienes tuvieran una renta anual no menor de 100 pesos primero y de 500 después; y no obstante que la

## **Quid Juris**

Ley Electoral de 1911, estableciera el requisito de saber leer y escribir; pero posteriormente, vencidos estos intentos por limitar el voto, sólo se mantuvo el requisito de tener un modo honesto de vivir.

El otorgamiento, del derecho de voto a la mujer, se analizará mas adelante, estableciéndose por ahora, que éste (a nivel federal) le fue concedido en 1954.

En 1969, se fijó la edad de 18 años para tener derecho a votar, edad que ya antes habían contemplado varias leyes un siglo atrás. Durante el gobierno del Presidente Carlos Salinas De Gortari, se otorgó el voto al clero, del que antes no disfrutaba por razones históricas y en virtud de que se pensaba que al jurar obediencia al Vaticano, una entidad extranjera, y creer en la supremacía del Papa como máximo jerarca de la religión católica, no era libre para expresar sus propias preferencias.

En reciente reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aprobada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, número 23, de fecha 30 de junio del año 2005, se otorgó el derecho de sufragio a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

### **El voto de la mujer en los niveles internacional y federal**

#### *La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer*

En febrero de 1946 el Consejo Económico y Social decidió establecer ese órgano como una de las subcomisiones de la Comisión de Derechos Humanos integradas por expertos que desempeñaban sus funciones a título personal. No obstante, en su segundo período de sesiones, celebrado en junio de 1946, el Consejo confirió a ese órgano la categoría de comisión intergubernamental directamente dependiente del Consejo. Las sugerencias de las organizaciones no gubernamentales interesadas cumplieron una función importante en el aumento de la categoría de la Comisión, aunque la mayoría de ellas estimó que la Comisión debería haber conservado su carácter no gubernamental.

Conforme a la resolución 11 (II) del Consejo Económico y Social, la Comisión tenía el mandato de «**presentar recomendaciones e**

informes al Consejo Económico y Social sobre la promoción de los derechos de la mujer en los campos político, económico, social y docente» y «formular recomendaciones al Consejo sobre los problemas que presenten un carácter de urgencia». De conformidad con una recomendación formulada por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su primer período de sesiones (1947), el Consejo Económico y Social amplió el mandato de la Comisión para incluir la promoción de los derechos civiles de la mujer.

El Consejo señaló expresamente que las recomendaciones sobre los aspectos de los derechos de la mujer que presentaran «un carácter de urgencia» deberían encaminarse al logro de la observancia efectiva del principio de la igualdad entre el hombre y la mujer y que la Comisión debería proponer formas de poner en práctica esas recomendaciones.

Los miembros de la Comisión son expertos gubernamentales elegidos por el Consejo. La Comisión, integrada inicialmente por 15 miembros, cuenta en la actualidad con 45; los miembros se eligen conforme a criterios de representación geográfica similares a los que rigen la elección de los miembros del Consejo y de la Comisión de Derechos Humanos.

Se dispuso que la Comisión celebrara períodos ordinarios de sesiones anuales. Entre 1971 y 1989 los períodos de sesiones se celebraron cada dos años. A partir del año 1989, la Comisión ha vuelto a reunirse una vez por año, práctica que debería seguir observando hasta el año 2000.

En sus primeras reuniones, celebradas en 1947 y en 1948, la Comisión comenzó a preparar su programa de trabajo, especialmente las actividades relativas a la cuestión de la nacionalidad de las mujeres casadas (tema que la Comisión había venido estudiando desde principios de 1948), **los derechos políticos de la mujer** y el consentimiento para el matrimonio.

Con respecto a las comunicaciones remitidas por individuos, el procedimiento confidencial propuesto por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, aprobado por el Consejo Económico y Social el 5 de agosto de 1947, era muy semejante al utilizado en la Comisión de Derechos Humanos. A diferencia de la Comisión de Derechos Humanos, no obstante, la Comisión de la Condición

## Quid Juris

Jurídica y Social de la Mujer se abstuvo de declarar que carecía de «atribuciones» en la materia<sup>3</sup>.

### **Convención sobre los derechos políticos de la mujer**

En el año de 1952, específicamente el 20 de diciembre, se lleva a cabo la **Convención sobre los derechos políticos de la mujer**, la cual una vez firmada y ratificada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 640 (VII), entraría en vigor un 7 de julio de 1954, de conformidad con el artículo VI; estableciendo en términos generales lo siguiente:

Las partes contratantes, deseando poner en práctica el principio de la igualdad de derechos de hombres y mujeres, enunciando en la Carta de Naciones Unidas; y reconociendo que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por conducto de representantes libremente escogidos, y a iguales oportunidades de ingreso en el servicio público de su país; y deseando igualar la condición del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos, conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos; habiendo resuelto concertar una convención con tal objeto, dispusieron:

- Que las mujeres tuvieran derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

- Que las mujeres fueran elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

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

Quedando dicha Convención abierta a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, y de cualquier otro Estado al cual la Asamblea General haya dirigido una invitación al efecto;

---

<sup>3</sup> Fuente: Serie de Libros Azules Vol. VII «Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos, 1945-1995», No. de venta S. 95.L21.



siendo ratificada por todos y cada uno de sus miembros, incluyendo México; quedando depositados los instrumentos de ratificación en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

## **Reconocimiento del voto de la mujer en México**

Acorde con lo anterior, México se pone a la vanguardia en materia de reconocimiento a los derechos políticos de la mujer, estableciendo una reforma a la Ley Electoral Federal de 1951, cuyos datos generales se mencionan a continuación.

La **Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951**, abrogó la Ley Electoral Federal de 1946; en dicha ley se crea la Comisión Federal Electoral (que estuvo vigente hasta el año de 1990), estableciéndose contra sus actos, la procedencia de la revocación; además, este ordenamiento jurídico:

- Definía a los Partidos Políticos como: asociaciones constituidas conforme a la Ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos para fines electorales y de orientación política (artículo 27);
- Establecía el Principio de Corresponsabilidad Electoral, al prever que los Partidos Políticos que estuvieran registrados fueran auxiliares de los organismos electorales, compartiendo la responsabilidad en materia electoral;
- Instituyó el Registro Nacional de Electores como órgano de la Comisión Federal Electoral e Institución de Servicio Público Permanente, encargado de mantener actualizado el registro de los ciudadanos, de expedir credenciales de elector; así como de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales, el Padrón Electoral;
- Tipificó los delitos en esta materia, estableciendo como sanciones para los servidores públicos: multa, prisión, suspensión de derechos políticos, destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar otro.

Esta Ley Electoral de 1951, como ya se ha referido, sufre reformas mediante el Decreto de fecha 7 de enero de 1954; las cuales fueron promovidas por iniciativa del Presidente Adolfo Ruiz Cortines; de entre las cuales se resalta el haber **otorgado a la mujer el derecho a votar**, dándole trato igual que al hombre en ejercicio de este derecho

### **El votar y ser votado como derecho político-electoral de la mujer en Morelos**

En el Estado de Morelos, la Ley Electoral Municipal del Estado de Morelos de 1930, establecía en su Capítulo II, denominado «De los Ciudadanos que pueden votar y ser votados», que tenían derecho a votar en las elecciones municipales, las personas que llenaran los requisitos siguientes:

- a) Ser ciudadano mexicano y estar en ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- b) Estar inscrito en el Padrón Municipal.
- c) Residir dentro del perímetro de la sección en la que ha sido empadronado.

Dicho capítulo establecía a su vez que no tenían derecho a votar los que hubieran perdido la calidad de ciudadanos, conforme lo prevenía la Constitución del Estado en sus artículos 16 y 17.

Posteriormente la Ley Electoral del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de la Entidad, número 2314 del 20 de diciembre de 1967, consideraba que la Ley Electoral Municipal del Estado de Morelos y la Ley para Elección de Poderes del Estado databan del 26 de noviembre de 1930 y del 13 de Febrero de 1932, respectivamente, lo que hacía patente su anacronismo con las Leyes Electorales que regían en ese entonces a la Federación. Derivado de esto, el Gobierno del Estado de Morelos, atendiendo al perfeccionamiento democrático del país, a la efectividad del sufragio y a la participación de la mujer en el voto, consideró, no solo necesario, sino indispensable, promover la reforma electoral en el Estado, mediante una nueva Ley que estuviera de acuerdo con la Ley Electoral Federal, creando organismos estatales que vigilaran la preparación, el desarrollo y el proceso electoral en las elecciones ordinarias y extraordinarias de los miembros de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de los Ayuntamientos.

Es así como dentro de la nueva Ley Electoral del Estado de Morelos, se crearon los organismos denominados Comisión Estatal de Vigilancia Electoral, Comisiones Distritales Electorales, Comités Municipales Electorales, Mesa Directiva de las Casillas Electorales y Registro Estatal de Electores, cuya actividad tendería a la vigilan-

cia del proceso y desarrollo electoral, que garantizara la efectividad del sufragio y obtuviera un sistema democrático y perfeccionara la emisión del voto; de manera que la responsabilidad en el proceso electoral se encomendó por igual al Estado, a los Partidos legalmente registrados y a los ciudadanos (hombres y mujeres).

Finalmente y en atención a que la Federación estableció desde el año de 1952 el Registro Nacional de Electores, y los padrones electorales elaborados por este organismo son permanentemente actualizados, la presente Ley autorizó al Poder Ejecutivo de la Entidad para celebrar convenios con la Secretaría de Gobernación para establecer un plan permanente de cooperación y colaboración mutua en el desarrollo de trabajos preelectorales, ya se tratara de elecciones federales o bien de elecciones para la renovación de Poderes Locales y Ayuntamientos, lo que indudablemente significó una garantía para los Partidos Políticos legalmente registrados, Federales y Estatales, y un adelanto en el perfeccionamiento democrático del Estado de Morelos, acorde con las reformas electorales de la Federación.

Así pues esta ley, estableció en su Capítulo Cuarto «Del Derecho de Votar y ser Votado», que eran electores los ciudadanos que se encontraran gozando de sus derechos políticos y estuvieran inscritos en el Registro Estatal de Electores (incluyendo a las mujeres).

Todo elector estaba obligado a emitir su voto en la Sección Electoral de su domicilio, salvo en los casos de excepción que señalaba dicha Ley. Los electores (hombres y mujeres) estaban obligados a inscribirse en el Padrón Electoral; y a desempeñar los cargos electorales para que fueren designados, vigilando siempre por la pureza del sufragio.

De esta manera el desarrollo que han tenido las leyes electorales en el Estado de Morelos desde la Ley Electoral Municipal del Estado de Morelos de 1930 (respecto de los derechos de la mujer como ciudadana) hasta nuestros días, ha presentado una evolución importante; ya que el Código Electoral vigente en el Estado de Morelos, establece:

- Que el sufragio es un derecho y una obligación del ciudadano (hombre o mujer);
- El voto se considera como universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible;
- Los derechos político-electorales de los ciudadanos morelenses (sin distinción de sexo) son:

## Quid Juris

a) Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito y referéndum que se convoquen;

b) Ser votado para todos los cargos de elección popular de conformidad con las disposiciones legales.

c) Asociarse individual y libremente en organizaciones políticas.

Pudiendo participar como observadores en todas las etapas del proceso electoral y los procesos plebiscitarios o referendarios.

- Tendrán derecho a votar los ciudadanos morelenses (hombres y mujeres), que cuenten con credencial para votar con fotografía; salvo las excepciones que marca el propio Código.

- Para el ejercicio de sus derechos político-electorales, los ciudadanos podrán asociarse individual y libremente en Partidos Políticos.

Cabe comentar que la Ley Electoral del Estado de Morelos publicada en el Periódico Oficial «Tierra y Libertad» número 2890 de fecha 4 de enero de 1979, refería en su Capítulo III «Del Derecho al Voto Activo y Pasivo», de forma expresa que *«Votar constituye una prerrogativa y una obligación del ciudadano. El voto es universal, directo y secreto, para todos los cargos de elección popular», «Ejercerán el voto activo los ciudadanos morelenses, varones y mujeres, que hayan cumplido dieciocho años de edad, se encuentren en el ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el Padrón Electoral y no se encuentren bajo impedimento legal».*

Si bien es cierto que en los últimos años han habido avances significativos en la condición de las mujeres y en la búsqueda de mayor igualdad de derechos políticos, aún estamos lejos de garantizar el pleno respeto y disfrute de esos derechos y el del resto de sus derechos humanos, pues las mujeres corren un doble peligro: son discriminadas por razón de sexo y tienen además las mismas posibilidades que los hombres de ser víctimas de violaciones de derechos humanos.

Hay que resaltar que todavía hoy, muchas mujeres sufren discriminación, en espacios públicos, políticos y privados; no tienen las mismas oportunidades que los hombres y no se reconoce ni valora equitativamente su trabajo.

## Conclusiones:

A continuación se ofrece un conjunto de grandes premisas, que resumen de manera general, la situación de los derechos humanos de las mujeres, a saber:

1) Si bien es cierto que estudios e investigaciones recientes, señalan el avance significativo en la condición jurídica de las mujeres en la región latinoamericana, a través de las distintas leyes y convenciones que nos han otorgado una mayor igualdad de derechos y que han permitido la consolidación de sus derechos humanos, no menos cierto es, que a pesar de estos logros, aún está lejos la garantía del pleno respeto y disfrute de los derechos humanos de las mujeres, pues muchas de las leyes que supuestamente benefician a la mujer, no están libres de prejuicios sexistas, o porque sólo ofrecen respuestas parciales o no responden a la realidad social e institucional de los países, siendo por tanto, limitada su aplicación y efectividad.

De lo anterior, surge como premisa fundamental, la importancia de desarrollar a todos los niveles, amplios programas de promoción y divulgación de los derechos, convenios y leyes, pues es un mecanismo que entre otros, permite poner fin a la discriminación.

2) Es evidente que los diferentes instrumentos emitidos por las Naciones Unidas, en relación a la problemática de las mujeres, constituyen un avance e innovaciones que se dirigen a una redefinición de lo humano, hecho que está relacionado directamente con los grandes esfuerzos realizados por los movimientos y organizaciones de mujeres en todo el mundo.

Sin embargo, coincido plenamente con los planteamientos que mundialmente, vienen esgrimiendo los movimientos de mujeres, en cuanto a la necesidad de la ampliación, reformulación y sistematización de los Derechos Humanos en un nuevo instrumento internacional, que sin invalidar los logros recogidos en la Declaración de 1948, integre en un documento de similar naturaleza, los avances obtenidos por la humanidad, tanto en la teoría como en la práctica y que se haga tomando en cuenta la perspectiva de género, es decir, que los mismos tomen en consideración la riqueza de la universalidad, de la pluralidad y las diversidades humanas sin discriminación. Esta, constituye la propuesta de reformulación de los Derechos Humanos que hacen las mujeres a nivel mundial, de cara a los retos que implica la entrada a un nuevo milenio.

3) La educación es clave fundamental para facultar políticamente a la mujer, y es además, una inversión de alto rendimiento para el desarrollo general de la sociedad, pues al educar a la mujer se educa a toda la familia; de allí la importancia de que se promueva un plan de

## Quid Juris

acción estratégica, tendiente a la eliminación del analfabetismo entre las mujeres. La educación de la mujer es una herramienta eficaz para combatir los estereotipos sexuales y las conductas discriminatorias en su contra, permitiéndole un mejor disfrute de sus derechos humanos.

4) Es preciso reconocer expresamente y valorar equitativamente el trabajo de la mujer, pues la misma realiza múltiples funciones y responsabilidades que contribuyen de manera muy importante en el desarrollo socioeconómico e incluso político; sin embargo, sus contribuciones no son tomadas en cuenta; de allí la necesidad de incorporar su efectiva participación en los programas de ajuste y de desarrollo; asegurándole además, condiciones equitativas de trabajo, que le permita gozar de manera práctica de sus derechos humanos en el campo laboral.

5) Se plantea como una medida urgente, el análisis de los problemas de discriminación que aún subsisten en los sistemas jurídicos y en una reconceptualización del concepto humanidad, para que abarque y exprese de manera integral a toda la población mundial, promoviendo un marco jurídico que garantice a las mujeres el pleno respeto y goce efectivo de sus derechos humanos, ya que los mismos constituyen parte integral, inalienable e indivisible de los derechos humanos universales.

Y en la realización universal de los derechos humanos, los gobiernos tienen una responsabilidad primordial de promoverlos y garantizar su protección, pero es imprescindible, que se trabaje en la reformulación de todos los cuerpos jurídicos vigentes, empezando por sensibilizar a toda la sociedad y en especial a las instancias que tengan que ver con la elaboración y promulgación de leyes, a partir del reconocimiento de que todos los actos violatorios a los derechos de las mujeres, constituyen un claro desprecio a sus derechos humanos. Cuando logremos ese objetivo, podremos avanzar hacia una nueva legislación más equitativa, que respete, proteja y garantice la efectividad de los derechos humanos sin discriminación, donde la aplicación práctica de la justicia se vea en todas las situaciones y momentos de la vida, pues lo que está en juego no es el futuro de las mujeres, sino el futuro mismo de la humanidad.

Ningún pueblo del mundo, que se precie de ser democrático, será verdaderamente libre ni justo, en tanto persistan normas o costum-

bres lesivas a la dignidad y a los derechos humanos de las mujeres. Cómo poder aceptar, sin el sonrojo de la vergüenza, cualquier práctica discriminatoria contra la mujer que es la fragua de la vida de todo hombre. Los pueblos alcanzan su mayor desarrollo, su verdadera dimensión de patria, cuando eliminan todo vestigio de discriminación, por pequeño e intrascendente que pudiera parecer; cuando hacen que cada mujer y cada hombre que lo conforman sean iguales ante la ley terrenal y humana.

Por eso, hombres y mujeres, tenemos que asumir seriamente el compromiso, de trabajar juntos en la construcción y consolidación de un mundo más equitativo y humanizado, donde ambos sexos gocemos plenamente y sin discriminación de los derechos humanos y libertades fundamentales, que permita hacer efectiva la igualdad para la mujer en el planeta.





# Consideraciones sobre el Federalismo Judicial Electoral

J. Jesús Orozco Henríquez

Como se sabe, uno de los rasgos principales de la trascendente reforma constitucional de 1996, aún en vigor, en materia de justicia electoral fue el establecimiento de instrumentos procesales de control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electorales, con lo que se modificó una tendencia de más de un siglo que había propiciado que tanto las leyes como los procedimientos comiciales en nuestro país estuvieran sustraídos a dicho control.

En efecto, la citada reforma se caracterizó, entre otros aspectos, por el establecimiento de un **sistema integral de justicia electoral plenamente judicial**, en cuya cúspide se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ocupa un lugar central, en tanto máxima autoridad jurisdiccional en la materia -con la salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales bajo la competencia del más alto tribunal de la República- y órgano terminal en cuanto al control de la constitucionalidad de actos y resoluciones en materia electoral; al efecto, se crearon diversos instrumentos procesales para el control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos o resoluciones electorales federales y locales, es decir, se incorporaron auténticas garantías constitucionales electorales.<sup>1</sup>

## Quid Juris

El sistema se complementa con la existencia de tribunales electorales en cada una de las entidades federativas para el control de la legalidad y regularidad de los comicios locales, sin olvidar, claro está, que tanto en el ámbito federal como en el local se contemplan diversos medios de impugnación electoral de naturaleza administrativa, cuyo conocimiento y resolución se encomiendan, respectivamente, a los órganos competentes del Instituto Federal Electoral o de los correspondientes institutos o consejos electorales de los Estados y del Distrito Federal.

La idoneidad de la competencia conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en lo tocante a leyes electorales se justifica plenamente, habida cuenta que mucho más de la mitad de tales medios de defensa constitucional han versado sobre la materia electoral, en la cual el máximo Tribunal del país ha establecido importantes criterios jurisprudenciales en beneficio del Estado constitucional democrático de derecho.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su alta encomienda constitucional de impartir justicia electoral en México, ha venido desempeñando una función garantista, antiformalista y defensora de la Constitución, mediante la tutela de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos y haciendo valer los principios de constitucionalidad y legalidad a los que deben sujetarse invariablemente los actos de las autoridades electorales federales y locales, con el objeto de asegurar la celebración de elecciones libres y auténticas.

Como lo he intentado mostrar en otras ocasiones, la función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se aprecia en los diversos y relevantes criterios jurisprudenciales que ha sostenido, los cuales pueden clasificarse según tengan por objeto asegurar el acceso a la justicia electoral y a su impartición en forma completa y efectiva; el pleno respeto y la protección amplia de los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos; el fortalecimiento de los partidos políticos; la democracia interna de los partidos políticos; la salvaguarda de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en sus procedimientos electorales; el control indirecto de la regularidad comicial a través del derecho administra-

---

<sup>1</sup> *Vid.*, Carlos Arenas Bátiz, Raúl Avila Ortiz, J. Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 25-80.

tivo sancionador electoral, así como la sujeción de todos los actos electorales, tanto de las autoridades federales y locales como los definitivos de los partidos políticos, a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En el modelo de Estado constitucional democrático de derecho, los tribunales, de manera destacada los electorales, están llamados a desempeñar un papel decisivo en la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales y en el control de la regularidad de los actos y resoluciones de los órganos del poder público y de otros sujetos jurídicos (*v. gr.*, los partidos políticos, dada su naturaleza de entidades de interés público y su eventual posición de predominio sobre los ciudadanos), habida cuenta de que, como lo ha señalado Manuel Atienza, en un régimen democrático «es el poder el que se somete a la razón, y no la razón al poder».<sup>2</sup>

Además de incorporar la posibilidad de impugnar las leyes electorales ante nuestra Suprema Corte a través de las acciones de inconstitucionalidad, con la reforma de 1996 al artículo 99 de la Constitución federal se establecieron dos juicios constitucionales de carácter extraordinario y excepcional respecto de los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas como son: el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

En este contexto, con pleno reconocimiento a la valiosa y significativa labor que han venido desempeñando los tribunales electorales de las distintas entidades federativas en beneficio de la justicia electoral local, el tema del fortalecimiento del federalismo judicial electoral es de suma trascendencia en nuestro país, ya que, en atención a la estructura federal del Estado Mexicano, es indispensable consolidar la autonomía e independencia de los órganos judiciales electorales de las entidades federativas.

Durante décadas, las leyes electorales locales siguieron el texto de las leyes federales; muchas sólo lo reproducían, ajustando la terminología. Sin embargo, la tendencia comenzó a revertirse desde finales de la década de los ochenta con el debilitamiento del sistema de partido hegemónico y el ascenso de la fuerza electoral de los partidos de oposición. En la medida que las elecciones locales fueron cada

---

<sup>2</sup> Cfr Manuel Atienza, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 309-310.

## Quid Juris

vez más competitivas, aumentó la presión ciudadana para reformar la normativa local electoral siguiendo modelos propios. Las diversas reformas electorales federales y locales que se fueron registrando sucesivamente, a partir de entonces, constituyeron el inicio de cambios que introdujeron innovaciones institucionales, con frecuencia, habiéndose planteado pioneramente en las diversas entidades federativas en varios temas relevantes y, sólo con posterioridad, incorporado al ámbito federal.<sup>3</sup>

Este proceso de innovación institucional continúa y continuará, pues la democracia es una construcción permanente, y eso implica la búsqueda permanente de renovadas formas institucionales.

El proceso que se ha dado en nuestro país hacia la «judicialización de los procedimientos electorales» se presenta no sólo como parte de la evolución histórica de nuestras instituciones que abandonó el contencioso electoral de naturaleza política, a través del cual se confería a los llamados colegios electorales de las distintas legislaturas la atribución de resolver en última instancia acerca de la validez de las elecciones, sino se enmarca dentro de la tendencia que en tal sentido se observa en el derecho comparado, como parte también de lo que en forma más amplia se ha denominado «judicialización de la política».

La expresión «judicialización de la política» es notoriamente ambigua, pues puede entenderse en más de un sentido. Intentaré despejar esta ambigüedad a fin de evitar equívocos. En un sentido, en el contexto de la justicia electoral, significa la sustitución de un sistema contencioso de carácter político por uno de naturaleza eminentemente jurisdiccional, es decir, el paso de un sistema donde las impugnaciones electorales se resuelven por órgano político conforme con criterios de oportunidad política a uno en que se resuelven por órgano jurisdiccional de acuerdo con los principios de constitucionalidad y legalidad. El establecimiento en México de un contencioso plenamente de carácter jurisdiccional tuvo lugar en 1996 (después de más de 170 años de tener un contencioso electoral, predominantemente, político) con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, innovación institucional que implicó, para

---

<sup>3</sup> Irma Méndez de Hoyos, «Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997», *Política y gobierno*, núm. 1, 2003, pp. 151-152.

decirlo con José Woldenberg, la «judicialización de los diferendos electorales»<sup>4</sup>, en el sentido no peyorativo del término.

En otro sentido, «judicialización de la política» quiere decir «dar cada vez más poder a quien no puede ser sustituido».<sup>5</sup> En este sentido de la expresión, con un carácter peyorativo, se significa que, en último término, la judicialización tiende a suprimir la decisión política o, por lo menos, a paralizar los procesos decisorios en la esfera política.

Es verdad que las fronteras de lo jurídico sobre la política se han extendido. En el modelo de democracia constitucional, si bien se ha registrado una redistribución del poder en favor de la rama judicial, se trata de una redistribución que tiene como finalidad garantizar los derechos fundamentales y, en general, el control de la regularidad de los actos y resoluciones de los órganos del poder público y de otros actores.

La «judicialización de la política» en el sentido prístino no implica que el órgano jurisdiccional electoral federal se sustituya, en su caso, a la voluntad ciudadana, a los órganos representativos o al partido político. Ello por las siguientes razones: En primer lugar, el Tribunal Electoral es respetuoso de la voluntad popular expresada en las urnas; en segundo lugar, en principio, es deferente del legislador democrático (digo «en principio» porque, por ejemplo, el legislador, así sea democrático, no podría violar el *contenido esencial* de los derechos fundamentales) y, en tercer lugar, existen, en mi concepto, ciertas determinaciones de los órganos partidarios que, en principio, pertenecen a un ámbito decisorio propio derivado de la libertad auto-organizativa de los partidos políticos, la cual incluye varios aspectos, como son la autonormativa y la autogestiva, en el entendido de que debe existir una armonía entre esa capacidad auto-organizativa y los derechos fundamentales político-electorales de sus miembros o afiliados a participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria.<sup>6</sup>

La autonomía de gestión de los partidos políticos no significa que el Tribunal Electoral no esté en aptitud de controlar jurisdiccionalmente que se hayan seguido puntualmente, conforme con la normativa intrapartidaria, los procedimientos, reglas o requisitos

<sup>4</sup> Intervención en el simposium *Jueces y política*, México, organizado por el TEPJF y el ITAM, 6 de octubre de 2004.

<sup>5</sup> Carlo Guarneri y Patrizia Pederzoti, *Los jueces y la política*, p. 169.

## Quid Juris

objetivos aplicables.<sup>7</sup> Ello debe ser así, fundamentalmente por la razón de que los partidos políticos, en tanto ejes fundamentales del moderno Estado constitucional democrático de derecho y según lo establecen la Constitución y la ley, deben tener no sólo una normativa interna democrática sino un funcionamiento democrático, tal como lo sostuvo el Tribunal Electoral en el asunto referente a los estatutos del Partido Verde Ecologista de México.<sup>8</sup>

En los Estados constitucionales democráticos de derecho ha operado una redistribución del poder en favor de los jueces, a tal grado que se habla de un verdadero *contrapoder*. Sin embargo, los jueces, por lo general, no son elegidos a diferencia de los representantes populares. La legitimidad de los jueces, satisfechos los requisitos constitucionales y legales para el acceso a la función, particularmente de los jueces constitucionales, no está dada, de una vez y para siempre, a partir de su nombramiento, sino se construye permanentemente mediante la motivación de las resoluciones. Es una legitimación que se adquiere vía la motivación de las sentencias. Parafraseando a Ronald Dworkin, la legitimidad de la jurisdicción depende, en buena medida, de que los jueces decidan conforme con razones jurídicas.<sup>9</sup>

Desde un punto de vista normativo, el tipo de conflictos que conoce y resuelve el Tribunal Electoral no hace que dirima los mismos con arreglo a consideraciones políticas; podrán tratarse de conflictos políticos, mas se deciden jurídicamente, es decir, lo peculiar es que se resuelven mediante métodos jurídicos y razones jurídicas,<sup>10</sup> con base en lo establecido en el derecho.

Para decirlo con Klaus Stern: Jurisdicción sobre materia política no es lo mismo que jurisdicción política, esto es, jurisdicción con arreglo a criterios políticos. Un ejemplo de jurisdicción política sería la auto-calificación de las elecciones que de sus respectivos miembros realizaban antes de 1993 los colegios electorales (órganos políticos) de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

En tal virtud, debe hacerse una clara y tajante distinción. El que se trate de un conflicto de naturaleza política o, cuando menos, un conflicto entre órganos políticos (p. ej., entre la Cámara de Diputados

---

<sup>6</sup> *Vid.*, sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-803/2002, aprobada el 7 de mayo de 2004.

<sup>7</sup> *Vid.*, sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-542/2004, aprobada el 2 de noviembre de 2004.

<sup>8</sup> *Vid.*, sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2002 y acumulado, aprobada el 2 de marzo de 2004.

y el Poder Ejecutivo Federal en la reciente controversia constitucional sobre el presupuesto de egresos) no implica en modo alguno que la decisión jurisdiccional que pone fin al mismo sea tomada sobre la base de consideraciones políticas (por ejemplo, de conveniencia u oportunidad), sino debe ajustarse a salvaguardar los principios de constitucionalidad y legalidad. De ahí la importancia fundamental que en los últimos tiempos ha cobrado tanto en el ámbito teórico como en la praxis la argumentación jurídica, particularmente la desarrollada por los tribunales constitucionales. En todo caso, se trata de someter a escrutinio la argumentación de los tribunales constitucionales, toda vez que, por más supremos que puedan ser, no son infalibles.

Similarmente, el que un Tribunal Electoral, por ejemplo, al resolver un litigio electoral, declare la nulidad de una elección de gobernador, porque quedó acreditado que se violaron determinados principios constitucionales que deben regir en toda elección democrática y que semejantes violaciones sustanciales fueron determinantes para el resultado de la elección, no implica que dicho órgano jurisdiccional dirima un conflicto político con arreglo a consideraciones políticas.

Como observa Manuel Aragón, el control jurídico, particularmente el control jurisdiccional, a diferencia del control político, tiene estos rasgos distintivos: a) es un control objetivado, ya que el parámetro de control es un conjunto normativo preexistente y no disponible para el órgano de control; b) está basado en razones jurídicas y no en consideraciones políticas; c) su ejercicio es necesario, en cuanto ha de ejercerse necesariamente siempre que sea instado a ello, y d) está encomendado a un «órgano independiente e imparcial, dotado de singular competencia técnica para resolver cuestiones de Derecho».<sup>11</sup>

En el modelo de Estado constitucional democrático de derecho, la justicia constitucional ha excluido la politización de la justicia desde el momento en que los jueces constitucionales empezaron a extender el control jurídico, es decir, un control objetivado, necesario y técnico sobre las irregularidades del poder, a fin de salvaguardar los derechos fundamentales y el principio de supremacía constitucional.

La justicia constitucional electoral no pretende eliminar lo político, ya que no intenta inhibir ni frustrar la actividad parlamentaria

<sup>9</sup> «Must Our Judges Be Philosophers? Can They be Philosophers?», New Cork Council for the Humanities Scholar of the Year Lecture (2000).

<sup>10</sup> Cfr. Eduardo García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª. ed., Madrid, Civitas, 2001, p. 178.

ni socavar la regla de la mayoría.<sup>12</sup> Como destaca Perfecto Andrés Ibáñez al analizar el pensamiento de Luigi Ferrajoli, la emergencia de la perspectiva constitucional en la aplicación de la ley no amplía peligrosamente el campo de actuación y la discrecionalidad del intérprete; el deber de observar la Constitución, incluso, proporciona una garantía más de sujeción en la medida que limita el abanico de las interpretaciones legítimas, además de que el deber constitucional de motivar las decisiones judiciales proscribiera el decisionismo tan arraigado en los viejos hábitos judiciales.<sup>13</sup>

En términos generales, la judicialización de los procesos electorales en México ha mostrado su funcionalidad y ventajas al garantizar que la resolución de los conflictos electorales se realicen por un tribunal tercero imparcial y con base en los principios de constitucionalidad y legalidad y no, como antes, según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad y conveniencia política, como ocurría en la época del contencioso político, lo cual propiciaba recurrentes y prolongados conflictos post-electorales al margen de las vías institucionales.

Ahora bien, atendiendo a los diversos sistemas de justicia electoral local en los regímenes federales de las democracias occidentales, es posible apreciar un espectro que va de sistemas fuertemente centralizados a otros ampliamente descentralizados, en el entendido de que, en general, la decisión final de toda elección local, eventualmente y, al menos, en cierta medida, corresponde a una instancia jurisdiccional que, como tal, siguiendo a Kelsen, no correspondería propiamente a un órgano (del orden) de la Federación [*vis a vis* los órganos (de los órdenes) parciales de las entidades federativas] sino a un órgano del Estado federal o nacional como un todo (en palabras de Ulises Schmill, un órgano del orden constitucional).<sup>14</sup> En este sentido, por ejemplo, se llega a conferir tal función a la Corte Suprema del respectivo Poder Judicial Federal (Canadá, Estados Unidos y Argentina), a un órgano electoral especializado dentro del Poder Judicial Federal (México, Brasil y Venezuela), o bien, al correspondiente Tribunal

<sup>11</sup> Cfr. *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del poder*, Bogotá Universidad Externado de Colombia, 1999, pp. 70-71.

<sup>12</sup> Cfr. Ernesto Garzón Valdés, «El papel del poder judicial en la transición a la democracia», en *La función judicial. Ética y Democracia*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 141.

<sup>13</sup> Cfr. «Prólogo», en Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, pp. 11-12.



Constitucional, siguiendo el modelo europeo (Austria).<sup>15</sup>

Teniendo en cuenta el carácter dinámico del sistema federal que permite unidad nacional o diversidad regional según las necesidades cambiantes de cada específico país, frente a algunas voces aisladas que propugnan por una mayor centralización para conferirle a las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la resolución de los conflictos electorales locales, cabría ponderar si, en un futuro, convendría, mejor, que se descentralizara aun más la resolución de los medios de impugnación electorales para conferirle tal atribución, en primera instancia, a los tribunales electorales locales, no sólo respecto de los comicios locales, sino también de los federales (al menos, los relacionados con diputados federales y senadores, conservando la Sala Superior la competencia para conocer de impugnaciones contra las resoluciones definitivas y firmes de autoridades electorales locales. Una vez agotadas las instancias locales y, quizá a mediano plazo, por razones estrictamente de constitucionalidad.<sup>16</sup>

Lo anterior, sin duda, requiere previamente de un fortalecimiento de los tribunales electorales locales a fin de asegurar, en mayor medida, su autonomía funcional orgánica (aun dentro del respectivo poder judicial), así como la independencia e imparcialidad de sus miembros (frente a los demás órganos del poder público y los respectivos partidos políticos) y la eficiencia y efectividad de los medios de impugnación bajo su conocimiento a través de la ampliación de las garantías judiciales (orgánicas y procesales) previstas en el artículo 116 de la Constitución federal.

En lo concerniente a la necesaria autonomía e independencia de los tribunales electorales de los Estados, conviene tener presente la tesis de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que si los tribunales locales estatales son parte del Poder Judicial, rigen para ellos las reglas específicas previstas en el artículo 116, fracción III, de la Constitución federal, a fin de hacer efectiva

<sup>14</sup> *Cfr.*, Ulises Schmill, «Fundamentos teóricos en la defensa de la Constitución en un Estado Federal», en *La Defensa de la Constitución*, José Ramón Cossío y Luis M. Pérez de Hacha (comp.), México, Distribuciones Fontamara, (Doctrina Jurídica Contemporánea No. 1), 1997, pp. 11-42.

<sup>15</sup> *Cfr.*, José de Jesús Orozco Henríquez, «Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado», en *Sistema de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*, J. Jesús Orozco Henríquez (coordinador), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, pp. 45-58.

## Quid Juris

la independencia judicial en la impartición de justicia local que las leyes, tanto federales como locales, deben garantizar, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, sin hacer distinción alguna en razón de la especialización de los tribunales que formen parte de ese poder.<sup>17</sup>

A fin de fortalecer tales principios y asegurar la autonomía de los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas, así como la independencia e imparcialidad de sus miembros, incluso los correspondientes a tribunales electorales que no forman parte del poder judicial, como he sostenido en diversos foros (teniendo presente que hay una iniciativa de reforma constitucional en el ámbito federal), una vía puede ser el establecimiento en la fracción IV del artículo 116 constitucional de auténticas y mayores garantías judiciales, tanto orgánicas como procesales. En efecto, es indispensable asegurar la estabilidad judicial de los miembros de los tribunales electorales mediante el establecimiento de periodos precisos y largos de duración en el encargo, o, incluso, su inamovilidad, asegurando la permanencia de los organismos jurisdiccionales electorales y eliminando la temporalidad en su funcionamiento como ocurre en algunos Estados; la renovación escalonada de sus integrantes; su incorporación a la carrera judicial; una remuneración decorosa, así como depurar los procedimientos y requisitos de designación, con el objeto de asegurar la idoneidad técnica para el cargo y el consenso entre las diversas fuerzas políticas. Igualmente, buscar mecanismos para propiciar cierta autarquía financiera del órgano jurisdiccional, así como conferirle atribuciones normativas internas y establecer un adecuado régimen de responsabilidades e incompatibilidades para sus miembros.

Asimismo, convendría ampliar las bases constitucionales de los sistemas locales de medios de impugnación electoral y las garantías procesales de las partes, a fin de asegurar un mayor acceso a la justicia electoral de manera completa y efectiva; así, por ejemplo, generalizar la existencia de instancias locales para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos no sólo frente a posibles viola-

---

<sup>16</sup> Cfr. José de Jesús Orozco Henríquez, «Los sistemas de justicia electoral local en los regímenes federales comparados», ponencia presentada en la mesa número 10: Metodología del Derecho Comparado en el *Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, febrero 2004 (en prensa).

ciones por parte de autoridades electorales sino, incluso, de partidos políticos, dada su posición de predominio frente a los propios ciudadanos. Igualmente, establecer un plazo razonable límite para resolver los medios locales y asegurar la eventual impugnación y resolución por la Sala Superior del Tribunal federal de los juicios respectivos.

Sin embargo, la reforma de la Constitución federal no constituye la única vía para fortalecer el federalismo judicial electoral, ya que atendiendo a las bondades del régimen federal, cabe la posibilidad de que las reformas sean realizadas por los órganos constituyentes o legislativo de las entidades federativas, en ejercicio de sus facultades, como ha acontecido en diversas entidades federativas en que se han registrado importantes innovaciones en el ámbito del control de legalidad por parte de los órganos jurisdiccionales electorales locales.

Así, por ejemplo, en diversas entidades federativas del país se han establecido medios impugnativos locales que tienen por objeto garantizar la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y, en algunos casos en contra de actos de partidos políticos. A título ilustrativo, se pueden citar los casos en que se prevén medios para impugnar diversos actos de autoridades electorales locales relacionados con el registro electoral (por ejemplo, Colima, Estado de México, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León), incluso, contra actos de partidos políticos (como en Coahuila y Tlaxcala) y, por lo que se refiere a decisiones que involucren la expulsión de algún miembro (en Colima).

Es importante señalar que ha sido criterio reiterado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la necesidad de observar puntualmente el sistema de distribución competencial entre la federación y las entidades federativas en materia jurisdiccional electoral, con miras a fortalecer el federalismo judicial electoral.

Así, por ejemplo, la Sala Superior del citado órgano jurisdiccional ha establecido que debe considerarse que, de la interpretación sistemática de diversos preceptos constitucionales, se deriva un mandato constitucional para que las controversias que surjan con motivo de los comicios locales sean resueltas por órganos jurisdiccionales preferentemente locales.

---

<sup>17</sup> Véase: la tesis jurisprudencial número 8/2002 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: TRIBUNALES ELECTORALES DE LOS ESTADOS, SI SON PARTE DEL PODER JUDICIAL, RIGEN PARA ELLOS LAS REGLAS ESPECÍFICAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV, febrero de 2002, p. 594

## Quid Juris

En efecto, atendiendo al carácter extraordinario del juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, acorde con lo dispuesto en los artículos 17; 40; 41, primer párrafo; 116, fracción IV, incisos c) y d), y 124 constitucionales, el **funcionamiento óptimo del sistema de medios impugnativos en materia electoral reclama que haya una vía local ordinaria funcional de control jurisdiccional de la legalidad electoral**, por lo que debe privilegiarse toda interpretación de la normativa local que conduzca a tal conclusión, de modo que, conforme con el sistema de distribución competencial entre la federación y las entidades federativas en el sistema federal mexicano, si se deduce la procedencia de un medio impugnativo para que un tribunal electoral local decida sobre una controversia electoral, debe reconocerse el derecho a los justiciables para que ocurran ordinariamente a la instancia jurisdiccional estatal que ejerza jurisdicción en el lugar en que acontecieron los hechos o actos reclamados.

Con independencia de lo anterior, es imperativo que los tribunales electorales locales ejerzan plenamente, aún más, sus atribuciones conferidas en el ordenamiento. Por ejemplo, dichos órganos jurisdiccionales están en aptitud de realizar **aplicaciones directas de e interpretaciones conformes con**, la Constitución federal en la impartición de justicia, así como realizar un más efectivo control de legalidad al ejercer un control de la constitucionalidad local cuando no se encuentre reservado a algún otro órgano jurisdiccional de la respectiva entidad federativa, tal como ha sido reconocido por el Tribunal federal, en la tesis relevante de la Sala Superior, cuyo rubro es: CONFLICTO ENTRE UNA DISPOSICIÓN LEGAL LOCAL Y LA CONSTITUCIÓN DE LA RESPECTIVA ENTIDAD FEDERATIVA. EN EL ÁMBITO NACIONAL, SU SOLUCIÓN CONSTITUYE CONTROL DE LA LEGALIDAD Y NO DE LA CONSTITUCIONALIDAD.<sup>18</sup>

La consolidación de la democracia electoral y la garantía efectiva de los derechos y libertades fundamentales, incluidos los derechos político-electorales, pasa sin duda, por el fortalecimiento del federalismo judicial electoral.

Desde mi perspectiva, como he intentado mostrar, las innovaciones en el ámbito de las entidades federativas para hacer plena realidad el federalismo judicial electoral podrían darse, en suma, en tres diferentes vertientes:

1. Algunas modificaciones, desde luego, requerirían de una reforma constitucional a cargo del órgano revisor de la Constitución.
2. Otros cambios podrían realizarse por los Constituyentes locales y las legislaturas locales, en ejercicio de sus respectivas potestades.
3. Sin embargo, no todo es cuestión de reformas constitucionales o legales, sino que puede avanzarse gran trecho en la medida en que los órganos jurisdiccionales ejercen cabal y vigorosamente sus atribuciones.

El federalismo, en general,<sup>19</sup> y el federalismo judicial electoral, en particular, no son fines en sí mismos sino que constituyen complejas técnicas de descentralización de los Estados modernos, es decir, tienen un carácter instrumental, tendentes a hacer realidad los derechos a una *gestión pública democrática*, entre los que figuran el imperio del derecho, incluido el derecho a la tutela judicial efectiva, así como la independencia e imparcialidad de los jueces electorales.<sup>20</sup>

En todo caso, cualquier propuesta de reforma requiere ponderarse debidamente, no sólo a fin de consolidar los evidentes logros obtenidos en la impartición de justicia electoral en México, lo cual permite comprobar la existencia de garantías suficientes para la celebración de elecciones libres y auténticas, incluidas las federales, que tendrán lugar en 2006.

---

<sup>18</sup> El texto de la tesis relevante puede consultarse en *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, Compilación Oficial*, volumen Tesis relevantes, México, TEPJF, 2005, pp. 449-451.

---

<sup>19</sup> *Vid.*, Carl Friedrich, *Trends of Federalism in theory and practice*, New York, Frederick A. Praeger Publishers, 1968. 193 pp.

<sup>20</sup> Acerca del concepto de derechos democráticos, véase: ONU, Comisión de Derechos Humanos 1999, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/57 sobre la «Promoción del derecho a la democracia»; citado en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004.

# La Supremacía Constitucional en la aplicación de las Leyes ElectORALES Estatales<sup>1</sup>

José Alfredo García Solís\*

«Que aquél que se queje con justicia  
tenga un tribunal que lo ampare y  
lo proteja del arbitrario»

*José María Morelos y Pavón*

## Preámbulo

El tema de la supremacía constitucional consagrada en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido objeto de varias interpretaciones realizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Unión, y asimismo, constituye el eje central en diversos trabajos realizados por especialistas del derecho; sin embargo, los criterios emitidos por el máximo órgano judicial y la lectura especializada sobre el tópico, generalmente vinculan dicho principio con el denominado control constitucional, el cual, como es sabido, sólo lo puede llevar a cabo el Poder Judicial de la Federación, a través de determinadas instancias, de acuerdo con lo estipulado en la Ley Suprema.

---

\* *Coordinador de Capacitación del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.*

<sup>1</sup> Este artículo originalmente fue presentado en la «*Consulta Nacional sobre una reforma integral y coherente del sistema de Impartición de justicia en el Estado Mexicano*», organizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2004.

Bajo esta perspectiva, la presente investigación tiene como punto de inicio el cuestionamiento siguiente ¿se puede considerar a la supremacía constitucional como un valor absoluto e independiente a la figura del control constitucional?

Con el propósito de dar respuesta a dicha interrogante, durante el desarrollo del presente ensayo, si bien breve, se sustentan apropiadamente las conclusiones a las que se llega, así como la sencilla propuesta que se realiza en la parte final, todo lo cual, se desarrolla dentro de un marco de exposición basado en la doctrina, la jurisprudencia, la legislación y la interpretación, al igual que en el lema del ilustre jurista mexicano, José María Iglesias, que sostuvo: «*Sobre la Constitución nada; nadie sobre la Constitución*<sup>2</sup>».

Debe anticiparse, que los puntos de vista que se sostienen sobre la supremacía constitucional, atienden en forma exclusiva los alcances de este principio en el panorama estatal, a partir de dos vertientes específicas: una, concerniente a la resolución de las controversias en la materia electoral, y otra, que abarca la actividad jurisdiccional que realizan los tribunales especializados en la materia de las entidades federativas; escenarios que encuentran un punto de concurrencia a partir de la correlación que se da entre las líneas siguientes: la soberanía original como un interés difuso y colectivo del pueblo, la actividad jurisdiccional asistida en los principios de la Ley Suprema, y la plenitud operativa constitucional.

## I. La soberanía nacional y los partidos políticos

### *1.1. La soberanía nacional como un interés difuso y colectivo del pueblo*

En nuestro país, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Por tal razón, es indudable que todo poder público, federal o local, necesariamente debe nacer de la voluntad del pueblo e instituirse para su propio beneficio<sup>3</sup>.

Uno de los modos en que la voluntad del pueblo se pone en relieve de manera clara, lo es cuando se somete a su decisión la elección de los individuos que los representarán: en los poderes federales (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y legisladores en las Cámaras de

<sup>2</sup> MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, «José María Iglesias y la justicia electoral», Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 357.



Diputados y Senadores del Congreso de la Unión), estatales (Gobernador y diputados en los Congresos locales) y del Distrito Federal (Jefe de Gobierno y diputados de la Asamblea Legislativa), así como en los municipios (miembros de los ayuntamientos)<sup>4</sup>. Para tal fin, la Ley Suprema establece valores y principios democráticos<sup>5</sup>, y a su vez, las leyes electorales, reglamentan las pautas que deben seguirse durante el desarrollo de los procesos comiciales.

No obstante, al ser el pueblo un ente heterogéneo, la soberanía nacional, en su forma primigenia, presenta una calidad compleja debido a que cuando es desplegada para la elección de representantes populares resulta difícil de individualizarla, aun cuando en los comicios participen sólo aquellos ciudadanos que se encuentran debidamente registrados en un padrón electoral, que cuentan con su credencial para votar, y cuyo nombre y fotografía aparecen en las listas nominales de electores correspondientes; pues no debe perderse de vista que a raíz de la confidencialidad con la que se emite el sufragio, no es posible establecer con fiabilidad un vínculo entre electores y votos.

Por ende, debe estimarse que la soberanía del pueblo es posible vislumbrarla una vez que han sido electos los individuos que deben integrar los órganos de gobierno de representación popular, y con posterioridad a la toma de protesta de los funcionarios electos respectivos, ya que es precisamente hasta este momento cuando el pueblo ejerce una soberanía de calidad «delegada» e inidentificable en los Poderes de la Unión o los de los Estados dependiendo de su espacio competencial; no obstante, se debe insistir, previamente al establecimiento de estos canales de soberanía «indirecta», corresponde en forma exclusiva al pueblo ejercer la potestad de desplegar de manera abierta su autoridad y mando, en forma pura, activa y sin intermediarios, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Con esta panorámica, es posible estimar que la soberanía original que el pueblo ejerce en forma previa a la integración de los órganos de representación popular, frente a la imposibilidad de establecer a sus titulares, constituye un interés difuso y colectivo del pueblo<sup>6</sup>, y

<sup>3</sup> Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>4</sup> Artículos 51, 52, 80, 81, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>5</sup> Véase: «ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA», en: Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002, pp. 408 y 409.

por lo tanto, resulta preciso ponderar medidas para su protección y defensa<sup>7</sup>.

*1.2. Los partidos políticos como únicos entes facultados para solicitar la tutela de intereses difusos o colectivos vinculados a los procesos electorales*

Los partidos políticos, en conformidad con lo previsto en el artículo 41, base primera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen el reconocimiento como entidades de interés público y sus finalidades son las de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y por medio del sufragio.

Sobre el tema, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que un partido político debidamente acreditado como tal, tiene legitimación legal, como ente dotado de interés público, para ejercitar, de manera individual o representando a una coalición, acciones tuitivas de intereses colectivos, para controvertir mediante la presentación de los medios de impugnación electorales, todo lo relacionado con los actos que se llevan cabo durante la etapa de preparación de los procesos electorales.

Tal situación se corrobora con el criterio jurisprudencial identificado con la clave S3ELJ 15/2000, que es del tenor siguiente:

**PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.** La interpretación sistemática de las disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con el Código Federal de Instituciones y Pro-

<sup>6</sup> Cfr. MAFRA LEAL, Márcio Flávio, «Notas sobre la definición de intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos en el Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica», en: «La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos», GIDI, Antonio y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coordinadores), México, Ed. Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, 2003, pp. 40 y 41.

<sup>7</sup> Véase: HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, «Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos», 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: ESTUDIOS DOCTRINALES, núm. 184, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pp. 88 y ss.

cedimientos Electorales, y especialmente los principios rectores en la materia electoral federal consignados medularmente en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hacen patente que los partidos políticos nacionales están facultados para deducir las acciones colectivas, de grupo o difusas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de preparación de los procesos electorales, por las siguientes razones: Para la consecución de los valores de la democracia representativa, se requiere la elección de los gobernantes mediante el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía. Para hacer posible el ejercicio del derecho activo y pasivo del voto con esas calidades, se hace indispensable la organización de los procesos electorales, cuya primera etapa es, precisamente, la preparación de las condiciones necesarias para hacer realidad dicho objetivo. Si los actos preparatorios son de carácter instrumental respecto al ejercicio del derecho al sufragio que se lleva a cabo en la jornada electoral, es indudable que las deficiencias, irregularidades o desviaciones de tales actos preparatorios, afectan el interés de cada uno de los ciudadanos que pueden votar en los comicios que posteriormente se deben celebrar. Sin embargo, la ley no confiere a los ciudadanos ninguna acción jurisdiccional para la defensa de ese interés, ni en forma individual ni en conjunto con otros ciudadanos, sino que sólo les otorga acción respecto de algunas violaciones directas al citado derecho político, y ni siquiera les permite invocar en estos casos como agravios las violaciones cometidas durante el proceso electoral, como causantes de la conculcación directa del derecho político, ya que tiene establecido que los actos preparatorios se convierten en definitivos e inimpugnables al término de esa etapa del proceso electoral. Las circunstancias apuntadas ubican a los intereses de los ciudadanos en los actos de preparación del proceso electoral en condición igual a los que la doctrina contemporánea y algunas leyes denominan intereses colectivos, de grupo o difusos, que tienen como características definitorias corresponder a todos y cada uno de los integrantes de comunidades de personas indeterminadas, comunidades que crecen y disminuyen constantemente, carecen de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, y respecto de cuyos intereses colectivos, de grupo o difusos, se han venido diseñando acciones jurisdiccionales con el mismo nombre, pero dotadas de cualidades acordes con su finalidad y naturaleza, y por tanto, diferentes a las de las acciones tradicionales construidas para la tutela directa de derechos subjetivos claramente establecidos y acotados, acciones individuales que se conceden solamente a los

## Quid Juris

sujetos que se puedan ver afectados directa e individualmente por determinados actos. En consecuencia, en procesos jurisdiccionales nuevos, como los de la jurisdicción electoral, se deben considerar acogidos estos tipos de acciones, cuando se produzcan actos que afecten los derechos de una comunidad que tenga las características apuntadas, y que sin embargo no se confieran acciones personales y directas a sus integrantes para combatir tales actos, siempre y cuando la ley dé las bases generales indispensables para su ejercicio, y no contenga normas o principios que las obstaculicen. En la legislación electoral federal mexicana, no existen esos posibles obstáculos, porque sólo exige que los actores tengan un interés jurídico, como se advierte, por ejemplo, en el artículo 40, apartado 1, inciso b) de la primera ley citada, pero no se requiere que este interés derive de un derecho subjetivo o que el promovente resienta un perjuicio personal y directo en su acervo puramente individual, para promover los medios de impugnación válidamente. Para este efecto, los partidos políticos son los entes jurídicos idóneos para deducir las acciones colectivas descritas, porque tal actividad encaja perfectamente dentro de los fines constitucionales de éstos, en cuanto entidades de interés público, creadas, entre otras cosas, para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, en cuyos procesos se deben observar invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad, mismos a quienes se confiere la legitimación preponderante para hacer valer los medios de impugnación en esta materia, según se ve en los artículos 13, apartado 1, inciso a); 35, apartados 2 y 3; 45, apartado 1, incisos a) y b), fracción I; 54, apartado 1, inciso a); 65, apartado 1, y 88, apartado 1, todos de la citada ley de medios de impugnación.<sup>8</sup>

De igual manera, encuentra aplicación a lo anterior, la tesis relevante emitida por ese máximo Tribunal Electoral, identificada con la clave S3EL 007/97, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

**PARTIDOS POLÍTICOS. INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS DE LA ETAPA DE PREPARACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL.** Conforme a una interpretación sistemática de la legislación y de los principios rectores de la materia electoral federal, los partidos políticos nacionales tienen interés legítimo para hacer valer los medios de impugnación jurisdiccionales legalmente procedentes, contra actos emitidos en la etapa de prepa-

ración del proceso electoral. Por una parte, porque dichas personas morales no sólo actúan como titulares de su acervo jurídico propio, sino como entidades de interés público con el objeto de preservar las prerrogativas de la ciudadanía, de manera que las acciones que deducen no son puramente individuales, sino que gozan, en buena medida, de las características reconocidas a las llamadas acciones de interés público o colectivas, dentro de las cuales se suelen ubicar las acciones de clase o de grupo, que existen en otros países y que se comienzan a dar en México, o las dirigidas a tutelar los derechos difusos de las comunidades indeterminadas y amorfas, acciones que se ejercen en favor de todos los integrantes de cierto grupo, clase o sociedad, que tienen en común cierta situación jurídica o estatus, sobre el que recaen los actos impugnados; y por otra parte, porque conforme al artículo 41, fracción III, de la Constitución federal, así como a los artículos 3o., párrafo 1, inciso b), y 72 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cada acto y etapa del proceso electoral adquiere definitividad, ya sea por el hecho de no impugnarse a través de los medios legales, o mediante pronunciamiento de la autoridad que conozca de esos medios que al respecto se hagan valer, de manera que ya no se podrá impugnar posteriormente, aunque llegue a influir en el resultado final del proceso electoral<sup>9</sup>.

En esta tesitura, es indudable que los partidos políticos, a través de sus representantes, se constituyen como garantes de la «soberanía nacional originaria», precisamente en el plazo que media entre la participación del pueblo en las elecciones y la integración de los órganos de gobierno por las personas electas mediante el voto popular, toda vez que como se advierte de las tesis transcritas, los partidos políticos son los entes legalmente facultados para deducir acciones en favor de intereses difusos o colectivos, como lo es la soberanía en su carácter primario, lo que hace factible que en aquellos casos en que la voluntad del pueblo pueda verse trastocada durante el transcurso de los comicios o en sus resultados, los partidos cuenten con interés jurídico para presentar los medios de impugnación prescritos en la legislación electoral aplicable, con independencia de su derecho a cuestionar cualquier acto o resolución que afecte directamente su acervo jurídico.

<sup>9</sup> Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento número 4, México, 2000, páginas 23 y 25.

## Quid Juris

De sostenerse lo contrario, entonces, los conceptos de «soberanía» y «pueblo» no tendrían razón de ser en la Constitución Federal.

## II. Control y supremacía constitucionales

### *2.1. El escenario del control constitucional en la materia electoral*

Es sabido, que las leyes electorales no pueden sufrir modificaciones legales fundamentales aun cuando contengan disposiciones que contraríen los principios de la Ley Suprema, una vez iniciado el proceso electoral en que vayan a aplicarse, como se prevé en el artículo 105, fracción II, inciso f), tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aunado a que la única vía para hacer valer la inconstitucionalidad de una norma o ley electoral, así como su inaplicación, lo es precisamente la acción de inconstitucionalidad, cuyo conocimiento corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se corrobora en las tesis de jurisprudencia con claves y rubros siguientes: P./J.25/2002, «LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD»; y P./J.23/2002, «TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES»; las cuales pueden ser consultadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, junio de 2002, páginas 81 y 82, respectivamente.

Asimismo, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a partir de la resolución del veintitrés de mayo de dos mil dos, pronunciada en el expediente relacionado con la Contradicción de Tesis 2/2000 PL, ha visto mermada su facultad para realizar el control de la constitucionalidad, mediante la resolución de los medios de impugnación que son puestos a su jurisdicción<sup>10</sup>, sobre aquellos actos que se funden en leyes que pugnan con los principios de la constitución política federal. Aunado a lo anterior, no se debe soslayar que el juicio de amparo resulta improcedente contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electo-

<sup>9</sup> Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento número 1, México, 1997, páginas 53 y 54.

ral<sup>11</sup>, lo que suscita un vacío legal en torno al control constitucional sobre los actos o resoluciones electorales que se encuentren apoyados en normas generales que resulten contrarias a los estipulados de la Constitución.

En consecuencia, es menester reconocer que una vez iniciado un proceso electoral, ya sea federal o local, y durante todo el tiempo que éste dure, no existe una medida jurídica idónea que permita solucionar tal situación.

No puede pasarse por alto que en algunas ocasiones, las leyes electorales que válidamente son aplicables durante el tiempo en que transcurren los procesos electorales en las entidades federativas, y que por disposición constitucional, cuando se refieren a cuestiones o temas fundamentales resultan inamovibles e inalterables, contienen reglas que resultan contrarias a los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>12</sup>, lo que en forma evidente implica que en estos casos, las disposiciones atinentes constituyan una mera deferencia simulada hacia la soberanía del pueblo, que se encuentra desprovista de mecanismos jurídicos para ponerse de manifiesto y por tanto, en estado de indefensión completa.

En este estado de cosas, cabe manifestar que resulta hasta cierto punto carente de sustento, considerar que son constitucionalmente válidas aquellas leyes electorales locales que no han sido objeto de revisión o pronunciamiento por la Suprema Corte de Justicia a través de la acción de inconstitucionalidad, pues la validez o la posible contrariedad de las normas generales con la norma superior, podría eventualmente percibirse hasta el momento en que producen sus efectos a través de los actos de aplicación<sup>13</sup>. Más aún, permitir este tipo de situación, pone en tela de duda la inexcusable obediencia a los mandatos contenidos en la Ley Suprema.

Lo anterior, incluso, puede llevar a que el Congreso de una entidad puede realizar reformas electorales inconstitucionales en su Constitución local, y si nadie las impugna a tiempo, posteriormente se las podrá aplicar a la población a través de leyes secundarias, sin

<sup>10</sup> Los recursos de: apelación y reconsideración; así como los juicios de: inconformidad, para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y de revisión constitucional electoral. Lo anterior, de acuerdo con el artículo 3, párrafo 2, incisos b), c) y d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como en lo dispuesto en el artículo 41, base IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>11</sup> Artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo.

## Quid Juris

que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda hacer algo para anularlas.

Incluso, este problema ya fue advertido por la Suprema Corte<sup>14</sup>, cuando detectó que el artículo 28 de la Ley electoral del estado de Quintana Roo producto de las reformas realizadas al artículo 53 de la constitución local, que entraron en vigor el 17 de julio de 2002 y que no fueron controvertidas, establece que los distritos electorales de la localidad se puedan fijar tomando en cuenta criterios socioeconómicos, lo que resulta inconstitucional, pues contiene claros matices discriminatorios para la población de escasos recursos. Así, frente a la imposibilidad de anular dicho dispositivo, el ministro Genaro David Góngora Pimentel exhortó a las autoridades de Quintana Roo a no crear los distritos electorales bajo este criterio, a pesar que la ley se mantenga vigente.

### 2.2. *La supremacía constitucional*

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que dicho ordenamiento, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión; y que los jueces de cada Estado se «arreglarán» a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

El alcance del principio de supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya obediencia obliga a cualquier autoridad nacional y estatal, ha sido estudiado enlazándolo preferentemente con el control constitucional, lo que ha propiciado que su trascendencia se haya acotado, a tal grado que en la actualidad solamente el Poder Judicial de la Federación a través de sus órganos

<sup>12</sup> La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha tenido conocimiento de este tipo de situaciones en varios juicios de revisión constitucional electoral, sobre distintos tópicos, como lo es la materia de financiamiento público, vgr.: los expedientes: SUP-JRC-017/2003, de la legislación del Estado de México; y SUP-JRC-026/2003 y su acumulado SUP-JRC-027/2003, de la legislación del Estado de Tabasco.

<sup>13</sup> Situación que sólo sería corroborada con posterioridad a la promulgación y publicación de una norma de carácter general en los medios de difusión de los órganos legislativos.

<sup>14</sup> «VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN», celebrada el quince de junio de dos mil cuatro, relativa a la resolución de las acciones de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004.



son quienes tienen en forma exclusiva la facultad de ejercer el control constitucional sobre las leyes que se contrapongan a la Ley Fundamental<sup>15</sup>. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto<sup>16</sup>.

No obstante, conviene destacar que el principio de supremacía constitucional, si bien, en un primer momento, se salvaguarda con medidas de control de la constitucionalidad sobre las leyes generales que resulten anticonstitucionales, así como los actos que se apoyen en ellas<sup>17</sup>; no debe pasarse por alto que de acuerdo a la esencia y fines que persigue tal principio, la redacción del numeral 133 de referencia no conlleva a pronunciamiento alguno sobre la inconstitucionalidad de la norma general o del acto de que se trate, pues el alcance de la norma, en todo caso, se traduce en «arreglarse» o resolver «conforme» a lo preceptuado en la norma superior, decidiendo la controversia de que se trate, con apego a los principios estipulados en la Carta Magna.

Al respecto, cabe referir que el texto original del precepto constitucional que interesa tiene su antecedente inmediato en el artículo 126 de la Constitución de 1857, que a su vez se inspiró en el artículo seis, inciso dos, de la Constitución de los Estados Unidos de América. La incorporación de la norma al plano constitucional, se debe a la Comisión de Constitución, que lo presentó al Congreso Constituyente en la 54ª sesión ordinaria celebrada el 21 de enero de 1917, justificando su propuesta con el siguiente dictamen:

Ciudadanos Diputados: El presente dictamen contiene los artículos ... 132... Más importante aún es el artículo 123 de la Constitución de 1857, también suprimido en el proyecto, que establece la supremacía de la ley constitucional, de las leyes emanadas de ésta y de los tratados hechos por el Ejecutivo con aprobación del Congreso.

<sup>15</sup> «CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES», Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Parte : III Segunda Parte-1, p. 228; y «CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN DE LA, IMPROCEDENTE POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMUN.», Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Parte: 42, Cuarta Parte, p. 17.

## Quid Juris

La ley americana, en un precepto análogo, hace uso de la expresión enérgica, diciendo que leyes como éstas son la ley suprema de la tierra. Así es entre nosotros también, y el artículo suprimido, **además de esa grandiosa declaración, constituye la salvaguardia del pacto federal y su lugar preferente respecto de las constituciones locales, pues autoriza a los jueces para ceñirse a aquél, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en éstas.** La Comisión ha recogido el artículo y se ha permitido incluirlo en el artículo 132.»

Como es sabido, el texto aprobado quedaría en definitiva incorporado como artículo 133 en la Constitución de 1917<sup>18</sup>.

Así las cosas, si bien es cierto, se ha sostenido que *«entre el control de la constitucionalidad y el principio de supremacía constitucional existe una estrecha vinculación, ya que mientras la supremacía constitucional consiste en que ninguna autoridad, ley federal o local, pueden contravenir la ley fundamental, el control constitucional hace efectivo dicho principio al otorgar los mecanismos necesarios para garantizar que la constitución sea respetada»*<sup>19</sup>, también muy cierto es, que resulta necesario desvincular ambas figuras centrando la atención del estudio en forma exclusiva sobre el principio de la supremacía constitucional, a partir de su valor absoluto, sin vincularlo con el control constitucional para que se adviertan las distintas razones de ser y la eficacia del funcionamiento entre el control de la constitucionalidad y el reconocimiento de la supremacía de los preceptos constitucionales.

### *2.3. El valor absoluto de la Supremacía Constitucional en la actividad jurisdiccional de los jueces de los Estados*

La intención del Poder Constituyente al ordenar en forma imperativa que los jueces de los Estados se «arreglarán» a la Constitución, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados; se traduce en un deber para los jueces **estatales**, consistente en resolver, arreglar o componer, con apego a la Regla Suprema, los conflictos que les sean planteados,

<sup>16</sup> «CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN», Novena Época, Pleno, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Agosto de 1999 Tesis: P./J. 74/99 Página: 5 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

<sup>17</sup> Para los cuales, se pueden entablar en su contra las acciones de inconstitucionalidad o el juicio de amparo, según se trate, cuya competencia para resolver corresponde a los órganos facultados del Poder Judicial de la Federación.

cuando las Constituciones o leyes locales contengan disposiciones que resulten contrarias a los principios contenidos en aquélla; empero, se debe puntualizar que no cualquier entidad está facultada para esta tarea, ya que de acuerdo a la intención del legislador, solamente los jueces **locales**, es decir, las personas o cuerpos colegiados, investidos de autoridad y potestad para juzgar y sentenciar en las **entidades federativas**, están facultados para intervenir y hacer valer la supremacía de los principios constitucionales; más no ejercer el control constitucional, pues esta actividad está reservada para el Poder Judicial de la Federación.

Por ende se debe insistir, en una línea divergente al control constitucional<sup>20</sup> que permea específicamente sobre las leyes o normas de carácter general, cuyo ejercicio está encomendado a determinados órganos del Poder Judicial de la Federación, la supremacía constitucional prevalece y sólo atañe a los actos de aplicación de naturaleza estatal<sup>21</sup>, cuando la legislación en que se fundan es contraria a la Ley Suprema, por lo que, se debe precisar, el reconocimiento de la supremacía de los principios de orden constitucional tiene una relevancia distinta al control constitucional, al no tener, en lo más mínimo, una teleología orientada hacia la declaración de la inconstitucionalidad o invalidez de algún precepto estatal.

Ciertamente, el control constitucional, cuando procede en materia electoral, se traducirá finalmente, en la inaplicación, derogación o invalidez de un precepto, con efectos generales o incluso, de manera relativa, proscribiendo su utilidad en el futuro,<sup>22</sup> para lo cual, la propia constitución establece sus propios mecanismos jurídicos de defensa como el amparo y la acción de inconstitucionalidad.

El segundo, sin guardar relación con algún pronunciamiento como los anteriores, sólo hará prevalecer en el caso concreto los principios contenidos en la Norma Superior, mediante una *actividad jurisdiccional estatal asistida en los principios contenidos en la Constitución Federal*, a pesar de las disposiciones en contrario contenidas en la Constitución o legislación locales.<sup>23</sup>

En este plano de ideas, queda en relieve que para hacer prevalecer

<sup>18</sup> H. CÁMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA, «Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones», Tomo XII, México, 1996, pp. 1175 a 1177.

<sup>19</sup> CETINA MENCHI, David, «El alcance del control constitucional de las leyes electorales en el orden jurídico mexicano», en: Justicia electoral en el umbral del Siglo XXI (Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo III, México, Compilador J. Jesús Orozco Henríquez, 1999, p. 927.

## Quid Juris

el principio de la supremacía constitucional, cuando se trate de actos derivados de normas estatales que se contrapongan a sus principios, no se requiere de algún procedimiento adicional, pues en el caso no se trataría de alguna medida de control constitucional, sino de hacer imperar los principios constitucionales en un caso particular, cuando la norma general en que se apoya el acto o resolución no ha sido objeto de control constitucional; aunado a que en la materia electoral así como en cualquier otra rama del derecho, la resolución de la controversia de que se trate, preferentemente deberá estar orientada por los principios contenidos en la Constitución Federal.

### III. La dinámica de la actividad jurisdiccional estatal asistida en la Constitución

#### *3.1. La trascendencia de la connotación «arreglo» a la Constitución Federal*

Para la protección de las garantías individuales, existen mecanismos para su tutela cuando son infringidas por las autoridades de cualquier índole, más no contra los actos o resoluciones estatales, fundados en normas de carácter general que resulten inconstitucionales, y que atenten contra la soberanía del pueblo durante el desarrollo de los procesos electorales.

Así las cosas, el artículo 133 de la Constitución Política Federal, de manera clara reconoce que: «Los jueces de cada Estado se arreglarán a la Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.» A partir de lo anterior, adquiere notoriedad que la Supremacía Constitucional, **como un valor absoluto y elemento básico del federalismo jurisdiccional**, únicamente operará en aquellos casos

<sup>20</sup> Cfr: DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, «La defensa jurídica de la Constitución en México», México, Ed. Herrero, 1994, p. XXIII.

<sup>21</sup> En el espacio federal, las normas de carácter general necesariamente emanan de la Constitución Federal, por lo que al ser producto de la actividad que despliega el Congreso de la Unión, en este tipo de legislación debe existir un incuestionable sometimiento al principio de supremacía constitucional; lo que no necesariamente sucede en las legislaciones provenientes de las Legislaturas Estatales.

<sup>22</sup> Artículo 73, en relación con el 41, fracción IV, ambos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Incluso, el amparo directo persigue el mismo fin, cuando se trata del primer acto de aplicación fundado en un precepto inconstitucional, según se infiere de los artículos 73, fracción XII y 166, fracción IV, de la Ley de Amparo.

en que las Constituciones o leyes de los Estados resulten contradictorias con los principios de la Ley Suprema. Desde esta panorámica, es incuestionable que las disposiciones o preceptos contrarios a la Norma Federal, no resultarían válidos para que, fundados en ellos, se dilucide una controversia de carácter electoral (o de cualquier otra materia) en el plano estatal.

Estimarlo de manera diferente, trae como consecuencia que la resolución de una controversia por los jueces estatales, en las condiciones comentadas, pierda el rasgo primordial esencial que caracteriza el arreglo de los conflictos con apego a la justicia y al derecho, pues ante todo, impartir justicia con apego a derecho, no tan solo se debe entender como dilucidar un litigio con base en la norma escrita o positiva, aun cuando se advierta que éste es contrario a los valores que en lo fundamental deben regir la actuación del juez a delegar justicia, sino que más allá de una actividad mecanizada, le implica al juzgador resolver un conflicto de intereses bajo la luz del conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que fundamentalmente se encuentran en la Constitución Federal y que lo obligan. Si no fuera así ¿qué caso tiene la protesta de hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenida en el párrafo séptimo de su artículo 97, y que en forma similar rinden todos los jueces de los estados al tomar su encargo establecida en el artículo 128, si finalmente se desconocerían las estipulaciones de la constitución federal, frente a una norma vigente de carácter general que no podría considerarse emanada de aquélla al ser contraria a sus principios y valores de índole supremo?

Es incuestionable que existe una diferencia entre una ley ordinaria fruto de un poder constituido, y la Constitución Federal que tiene su naturaleza en el Poder Constituyente, de lo que se infiere que el juez local debe preferir a los principios constitucionales, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la Constitución o leyes locales, cuando exista una incompatibilidad con la norma de mayor jerarquía<sup>24</sup>, pues la Constitución Nacional es el conjunto de

<sup>23</sup> Esta es la razón por la que debe erradicarse la existencia de un control constitucional difuso al realizarse una actividad jurisdiccional estatal asistida en la Constitución Federal, pues el principio de la supremacía constitucional, como valor autónomo, no deviene en la declaración de inconstitucionalidad de una norma estatal de carácter general, salvo y únicamente cuando se le asocia con el control constitucional, como lo ha estimado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus criterios de interpretación.

## Quid Juris

normas fundacionales que sistematiza materialmente los valores del sistema jurídico mexicano.

Se debe insistir, entonces, en que la aplicación de los principios contenidos en la Ley de Leyes al resolver una controversia, por encima de las disposiciones que en contrario que pueda haber en la Constitución y leyes locales, no deviene en un control constitucional de índole difuso respecto de la ley como sucede en el sistema judicial norteamericano, pues este tipo de medida necesariamente entrañaría en nuestro país un procedimiento *formal* de «invalidación» de la norma respectiva, para el cual, los jueces de los Estados no tienen capacidad constitucional o legal alguna<sup>25</sup>.

Por ende, más que una actividad de «control constitucional», que indefectiblemente se asocia con la comprobación, inspección, fiscalización e intervención de los órganos facultados por la propia constitución para velar por su debida observancia, en la especie, los jueces locales sólo resolverán con apego a los principios de la Ley Suprema; por lo que la *actividad jurisdiccional estatal asistida en los principios contenidos en la Constitución Federal*, no acarrearía el desconocimiento del sistema competencial entre la legislatura estatal y el poder judicial local en el caso concreto, ya que, por una parte, no se destruiría en modo alguno la actuación legislativa de un poder legítimo, ya que la norma de que se trate y el contexto normativo al que pertenezca quedaría intacto; y por otro lado, se privilegiaría el debido cumplimiento a las estipulaciones del pacto federal en la resolución de una controversia, pues no debe perderse de vista que la Constitución Federal es un sistema material de valores<sup>26</sup>, que obliga en general a todos los órganos de gobierno de las entidades federadas.

Así las cosas, aun cuando resultaría necesaria, como un elemento lógico al dictar una resolución, la exposición de bases argumentativas para preferir los mandamientos contenidos de la Constitución Federal en el caso de que se trate, sobre las estipulaciones en contrario que pueda haber en la Constitución o leyes estatales, tales consideraciones no podrían tener, en lo más mínimo, un pronunciamiento o juicio de valor sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma de que se trate, pues como ya se ha dicho con anticipación, los jueces de los estados no cuentan con facultades para ello. En esta tesitura, para resolver la controversia de que se trate, sólo bastará dictar el fallo que corresponda fundado en la Constitución.

### 3.2. *La plenitud operativa constitucional*

La única forma de lograr la *plenitud operativa constitucional*, es decir, la eficacia íntegra de los principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, radica en que los jueces electorales estatales materialicen el contenido de su artículo 133, cuando se les haga del conocimiento un acto o resolución que se encuentre apoyado en una norma general que pugna con los principios de la Ley Suprema, sobre todo, si a pesar de haberse ejecutado los medios de control constitucional válidamente reconocidos, persista la desobediencia a la constitución en el texto de la norma general de que se trate.

Lo anterior resulta una inferencia natural, si se toma en cuenta que una norma estatal contraria a la Constitución no debe ser aplicada por los jueces de los Estados, en razón de que: a) El deber del Poder Judicial Estatal es aplicar la ley; b) Cuando hay dos leyes contradictorias, a pesar de buscar su concordancia mediante la interpretación, una debe de erradicarse; c) La Constitución es la ley suprema y define qué otras normas son ley; d) La Supremacía de la Constitución implica que cuando entra en conflicto con una norma dictada por la Legislatura Estatal, la segunda deja de ser una ley válida, pues estimarlo de manera distinta, supondría que el legislador local puede modificar la Constitución Federal dictando una ley ordinaria; y e) Si una norma no es ley válida carece de fuerza obligatoria<sup>27</sup>.

No se pasa por alto que los legisladores estatales tienen la obligación de promulgar leyes interiores que deben armonizar con los estipulados de la Carta Magna, y corresponde a los jueces locales, aplicar el derecho estatal, con plena conciencia de que las disposiciones de las legislaciones estatales respetan los principios de la Constitución

<sup>24</sup> Véase: KELSEN, Hans, «Teoría General del Derecho y del Estado». 2ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 130 y 131.

<sup>25</sup> En efecto, el juez local no estaría conociendo de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma en amparo, sino lo que llevaría a cabo es la decisión de saber cuál es el derecho que debe aplicarse al caso concreto. GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, «Comentario al artículo 133 Constitucional», en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, Universidad Nacional Autónoma de México, 17ª ed., Tomo V, México, Ed. Porrúa, 2003, pp. 135 y 136.

<sup>26</sup> Véase: ARAGÓN, Manuel, «Constitución, Democracia y Control», 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica No. 8, 2002, pp. 103 a 116.

## Quid Juris

Federal. No obstante, cabría cuestionar hasta que grado el juez estatal cumple su función, cuando al tener conocimiento de actos o resoluciones fundados en una norma general estatal que pugna con los principios la Ley Suprema, únicamente revisa que los mismos estén apegados a la norma que los funda<sup>28</sup>.

Si se parte de la premisa de que «*Ninguna autoridad puede dejar de obedecer un mandamiento de otra autoridad formalmente legítimo, si no es cuando el Poder Judicial federal ordena que no sea obedecido, previa definición de su inconstitucionalidad*»,<sup>29</sup> o bien, de que «*los jueces están obligados a aplicar la ley si ella no es derogada por el órgano que la dictó o declarada inconstitucional tal vez por otro órgano*»;<sup>30</sup> entonces, la función de los jueces de los estados al aplicar una ley estatal contraria a la Constitución Federal, fomentaría un desconcierto sobre el máximo valor que ostentan los principios de la Norma Suprema, ya que no eludiría, sino propiciaría, una «anarquía en materia constitucional»,<sup>31</sup> situación que resulta ajena a la intención del Poder Constituyente que institucionalizó la Supremacía Constitucional en el referido artículo 133. Asimismo, implicaría atentar contra la idea de certeza de justicia que, entre otros valores, debe imperar en el pronunciamiento de las resoluciones jurisdiccionales, pues aun cuando se tomara una postura positivista que es la que se funda en la letra de la ley, se llegaría a la conclusión de que los principios constitucionales, vigentes en el ordenamiento supremo, perderían toda eficacia frente a una posición de este tipo.

Se debe destacar, que como una medida de seguridad jurídica prevista en el artículo 14 de la Constitución Política Federal, existe obligación para todo juzgador de resolver los litigios conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, sin embargo, es evidente que si una norma resulta contraria a los principios de carácter dogmático previstos en el ordenamiento constitucional, la disposición atinente perdería relevancia aplicativa, en base a que cualquier ley necesariamente es, y debe ser, posterior al nacimiento de la Ley Suprema, por lo que la resolución que se apoyara en las normas contenidas en ésta no infringiría garantía de seguridad jurídica alguna; y adicionalmente, porque como punto de apoyo toral de la supremacía constitucional, existe el artículo 136 de la Carta Magna, el cual establece que la Constitución no perderá su fuerza y vigor principio de inviolabilidad constitucional, incluso cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. Además, cabe señalar que, en cualquier



caso, la resolución que hiciera imperar la supremacía constitucional sería previsible, en atención a que los principios de la Carta Magna son inmutables, en tanto y cuanto constituyen la piedra angular sobre la que descansa el sistema jurídico mexicano vigente.

En conclusión, debe estimarse que no se infringiría el principio de legalidad, pues en el caso, la resolución estaría apoyada en la «Ley de Leyes», «Ley Fundamental» o «Ley Suprema», como también se le conoce a la Constitución Política Federal. Por lo tanto, ¿podría considerarse como racionalmente justo fincar alguna responsabilidad al juez local que resolviera un caso concreto obedeciendo los mandamientos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando la disposición legal en que se apoya el acto impugnado es notoriamente inconstitucional? Si así fuera, entonces cabría preguntar ¿en qué plano quedan los valores de ética, equidad y justicia, que conforman los cánones teleológicos del buen juzgador?

#### **IV. El procedimiento para solicitar que se haga efectiva la supremacía constitucional**

La actuación de los jueces u órganos jurisdiccionales estatales especializados en la materia electoral, cuando hagan valer la supremacía constitucional, no puede ser arbitraria; por lo tanto, es menester realizar las anotaciones siguientes:

##### *4.1. Iniciativa de parte*

Cabe señalar que el pueblo, como ente abstracto, no cuenta con medidas jurídicas eficaces que lo puedan hacer partícipe en una

<sup>28</sup> «FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN», Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Parte III, Marzo de 1996, Tesis: VI.2o. J/43, página 769.

<sup>29</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, «Derecho Constitucional Mexicano», 29ª ed., México, Ed. Porrúa, 1995, p. 543.

<sup>30</sup> NINO, Carlos Santiago, «Los fundamentos del control de constitucionalidad», en: Fundamentos y Alcances del Control Judicial de Constitucionalidad, CEC, Cuadernos y Debates, Madrid, 1991, p. 106.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 547.

## Quid Juris

controversia jurisdiccional, sobre todo cuando un acto o resolución electoral infringe el derecho difuso de la soberanía en su manifestación primigenia, es decir, en el período que media entre el inicio de los procesos electorales estatales y la toma de posesión de los funcionarios o la instalación de los órganos de gobierno.

Por tal razón, sólo los partidos políticos<sup>32</sup>, como únicos entes facultados para solicitar la tutela de derechos difusos vinculados a los procesos electorales, por conducto de sus representantes legítimos, contarían con interés jurídico para presentar un medio de impugnación electoral de este tipo, mediante el cual eventualmente solicitarían que se hagan efectiva la supremacía constitucional, cuando en la causa en la que se funde su petición<sup>33</sup>, se ponga de manifiesto que el acto o la resolución que se combate se encuentra apoyada en una norma de carácter general que resulta contraria a los principios contenidos en la Norma Suprema.

Tal petición podrá encontrar basamento, ya sea en actos que repercutan directamente en su acervo jurídico, y con mayor razón, en toda actividad que trascienda al plano de los derechos difusos o colectivos del pueblo, como lo es la soberanía nacional y estatal.

No obstante, el órgano resolutor estaría impedido para hacer valer de manera oficiosa la supremacía constitucional. Esta situación resulta lógica, si se toma en cuenta que un pronunciamiento oficioso que haga valer la supremacía constitucional, podría acarrear que se desvirtúe el punto central de la controversia, ya que se introducirían cuestiones que resultan ajenas a la litis debidamente planteada ante la autoridad, lo que propiciaría que la resolución que se emitiera resultara contraria al principio de congruencia<sup>34</sup> que debe existir entre lo que se solicita y lo que se resuelve.

### *4.2. Prosecución jurisdiccional y no administrativa*

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos únicamente faculta a los jueces de los Estados para hacer valer la supremacía constitucional. Empero, la connotación del vocablo «juez», no tan sólo debe interpretarse como a un individuo en particular, sino también, como el cuerpo colegiado encargado de juzgar y resolver, y en general, a las autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia en el ámbito estatal, en conformidad con el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la propia

Constitución Federal.

Así entonces, queda de manifiesto que sólo estas autoridades, y no las encargadas de organizar las elecciones, podrían conocer de los planteamientos en los que se controvierta un acto o resolución electoral, que se encuentre apoyado en una norma de carácter general que resulta contrario a los principios contenidos en la Ley Superior.

Lo anterior obedece a que el organismo estatal encargado de la organización, preparación y desarrollo de los procesos electorales en las entidades federativas, en estricto sentido, no puede instaurarse como juez de sus propias decisiones, pues ello atentaría contra el principio de certeza que debe regir sus actos administrativos.

#### *4.3. La sustanciación y resolución de la impugnación*

El órgano jurisdiccional estatal, deberá revisar que el medio de impugnación satisfaga todos los requisitos formales que, al respecto, se regulen en la legislación procesal electoral aplicable, ya que si así no fuera, el escrito impugnativo deberá desecharse de plano.

Por otra parte, si en la exposición de los agravios que se hagan valer, la parte impetrante solicitara la declaración de la inconstitucionalidad de alguna norma general que pugne con los principios contenidos en la Ley Suprema, el juzgador deberá omitir pronunciarse al respecto, toda vez que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución lo es la acción de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunado a que el control constitucional difuso de las leyes, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no lo autoriza el artículo 133 constitucional.

Desde luego, no cualquier planteamiento podría dar origen a hacer prevalecer los mandamientos de la Ley Suprema. Por tal razón, es menester que frente a la controversia de que se trate, primeramente, debe buscarse la concordancia de la norma que se presume contraria a la constitución, con otros preceptos del mismo contexto legal estatal en que se encuentre<sup>35</sup>, e incluso, con la propia Ley Fundamental, para encontrar su armonía constitucional, pudiendo recurrirse a la

<sup>32</sup> Conclusión a la que se arriba en el subcapítulo 1.2. de este ensayo.

<sup>33</sup> «AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.» Tesis de jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ.03/2000, publicada en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes, 1997-2002, páginas 11 y 12.

denominada «interpretación conforme»<sup>36</sup>.

No obstante, si el precepto de que se trate no pudiera encontrar congruencia con los principios instituidos en la Constitución Federal, es claro que, sólo hasta este momento, deberá recurrirse a hacer prevalecer la supremacía de los principios constitucionales, para lo cual, se deberá dejar insubsistente el acto o la resolución impugnados, y emitir uno nuevo, que resultará constitucionalmente válido.

Por otra parte, si la norma que resulte contraria a los principios contenidos en la Norma Suprema, regula aspectos procesales, se deberá, en todo caso, tomar las medidas necesarias a fin de garantizar las formalidades esenciales del procedimiento, en los términos que se exigen en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>37</sup>. Por cuanto atañe a las cuestiones de fondo o sustanciales, es claro que en este caso, el sentido de la resolución o sentencia deberá estar apoyado en los principios democráticos reconocidos en la Norma Constitucional. En ambos casos, debe tenerse presente la denominada «*plenitud hermética del derecho*»,<sup>38</sup> reconocida en la parte final del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, al momento de dictar el fallo que corresponda, y siempre que resultara procedente la aplicación de los principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juzgador deberá evitar cualquier pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de la norma electoral de carácter general de que se trate, pues el motivo de la controversia solamente lo sería el acto o la resolución impugnados, pero nunca la ley.

#### *4.4. Relatividad de los efectos de las sentencias o resoluciones estatales*

El pronunciamiento del fallo que corresponda, sólo se ocuparán del caso en particular, limitándose a resolver, cuando proceda, con apego a los principios contenidos en la Ley Suprema y sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare; ya que de lo contrario, la autoridad que conociera de la impugnación estatal invadiría las funciones del Poder Legislativo al declarar inconstitu-

<sup>34</sup> «SENTENCIAS, PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EN LAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)» Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Agosto de 1997 Tesis: III.1o.C. J/16, página 628, Materia Civil.

cional una ley<sup>35</sup>.

Además, debe señalarse que únicamente corresponde a la Suprema Corte de Justicia declarar la inconstitucionalidad de un precepto, con efectos *erga omnes* o generales, cuando resuelve las acciones de inconstitucionalidad, en los términos contemplados en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## V. Conclusiones

1. La soberanía del pueblo, en su calidad primigenia, es un interés colectivo y difuso del pueblo, que puede verse trastocado, en la medida en que el marco legal que rija el desarrollo de los procesos electorales y la participación de las distintas fuerzas políticas resulte contraria a los principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que puede eventualmente dar cabida a que los resultados finales de las elecciones realizadas en las entidades federativas no sean el reflejo de la verdadera voluntad del pueblo. En este tenor, los partidos políticos son los únicos entes que cuentan con interés jurídico para deducir acciones tuitivas vinculadas a la afectación de la soberanía nacional o local que radica en el pueblo, el cual, al ser un ente de composición heterogénea se encuentra impedido para intervenir en un procedimiento jurisdiccional en defensa de sus intereses.

2. La supremacía de la Constitución Federal constituye un principio que permea sobre el sistema jurídico nacional, por lo tanto, el contenido de sus normas se instituyen como valores que deben desarrollarse en cualquier ley federal o local, incluyendo las electorales, sin perder su esencia, pues sólo de esta forma, se les podrá considerar como emanadas de la Carta Magna. Sin embargo, cuando la legislación electoral estatal resulta contraria a los cánones de naturaleza suprema, los actos y resoluciones que en aquéllas se funden resultarían contrarias a los estipulados de la Ley Suprema, situación que fomentaría el desconcierto sobre el máximo valor que ostentan

<sup>35</sup> Véase: GUASTINI, Riccardo, «Estudios sobre la interpretación jurídica», 5ª. ed., México, Ed. Porrúa, 2003, pp. 25 a 56.

<sup>36</sup> Véase: GASCÓN ABELLÁN, Marina, «Interpretación conforme (con la Constitución)», en: Diccionario de Derecho Constitucional, (Coord. Miguel Carbonell), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Porrúa, 2002, pp. 316 y 317.

## Quid Juris

los principios contenidos en la Constitución Federal, así como la pérdida de su eficacia.

3. El artículo 133 de la Constitución Política Federal, en forma imperativa, ordena que los jueces de los estados se arreglarán, entre otros ordenamientos, a la Constitución, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados, lo que no implica una facultad potestativa sino una obligación, pues el constituyente no empleó en la redacción del precepto la oración «podrán arreglarse». Asimismo, del contenido de este precepto que es evidentemente federalista y no centralista, visto como un valor absoluto y autónomo, se desprende que el legislador no pretendió que los jueces de los estados realizaran el control difuso de la constitución, sino que en todo caso, llevaran a cabo una función jurisdiccional asistida en los principios de la Norma Suprema, concurrente en la aplicación del derecho con justicia en la medida en que las constituciones y leyes estatales, incluyendo las electorales, resulten contrarias a las estipulaciones de la Ley Suprema, y sin pronunciarse respecto de la inconstitucionalidad de la norma general en que se funda el acto o resolución impugnado, pues esta actividad corresponde en forma exclusiva a los órganos del Poder Judicial de la Federación. Es por ello, que la plenitud operativa de la constitución, en un caso concreto, implica que la norma general que resulte contraria a los principios de carácter dogmático previstos en el ordenamiento constitucional, pierda relevancia aplicativa, lo que no implicaría una infracción a la garantía de seguridad jurídica por parte del juez o el órgano jurisdiccional, entre otras razones, porque la resolución que hiciera imperar la supremacía constitucional sería previsible, en razón de que los principios de la Constitución Federal son inmutables.

4. La actividad jurisdiccional asistida alternativamente en los prin-

<sup>37</sup> «AUDIENCIA. CUANDO SE OTORGA EL AMPARO CONTRA UNA LEY QUE NO ESTABLECE ESA GARANTÍA, LAS AUTORIDADES APLICADORAS DEBEN RESPETAR ESE DERECHO FUNDAMENTAL DESARROLLANDO UN PROCEDIMIENTO EN EL QUE SE CUMPLAN LAS FORMALIDADES ESENCIALES, AUN CUANDO PARA ELLO NO EXISTAN DISPOSICIONES LEGALES DIRECTAMENTE APLICABLES». Novena Época, Segunda Sala Fuente, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Agosto de 2001, Tesis: 2a. CL/2001 página 209, Materia Constitucional, Tesis aislada.

<sup>38</sup> Véase: PALLARES, Eduardo «Diccionario de Derecho Procesal Civil», 24ª ed., México, Ed. Porrúa, pp. 636 a 638.

<sup>39</sup> «SENTENCIAS DE AMPARO, RELATIVIDAD DE LAS». Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Parte III, Segunda Parte-2, página 779.

cipios constitucionales, así como la plenitud operativa constitucional, son figuras reconocidas por la propia Carta Magna, cuya desenvolvatura debe permitirse, cuando a pesar de haberse ejecutado los medios de control constitucional válidamente reconocidos, persista la desobediencia a la constitución en el texto de la norma electoral de carácter general de que se trate. Se debe precisar, que el reconocimiento de la supremacía de los principios de orden constitucional tiene una relevancia distinta al control constitucional, al no tener, en lo más mínimo, una teleología orientada hacia la declaración de la inconstitucionalidad o invalidez de algún precepto estatal. No obstante, con el objeto de evitar que la función de los resolutores estatales se convierta en una actividad arbitraria, es menester que se observen ciertas reglas relacionadas con la iniciativa de parte, la prosecución jurisdiccional y no administrativa, la sustanciación y resolución de la impugnación, y la relatividad de las sentencias.

## **VI. Propuesta**

Conviene señalar que el desarrollo del presente trabajo, como ya se anticipó, se ocupa de proponer, con base en principios y reglas de orden constitucional, una estructura procesal con el objeto fundamental de hacer imperar la supremacía constitucional en la resolución de las controversias electorales del ámbito estatal, cuando el acto o la resolución impugnados, tenga su naturaleza en una norma electoral de carácter general que resulte contraria a los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, de acuerdo a la secuencia de los argumentos expuestos a lo largo de este trabajo, el fallo estatal que en la especie llegara a pronunciarse no erradicaría del contexto legal la norma general que resulte inconstitucional, a pesar de su invalidez material o sustancial<sup>40</sup>, en atención a que los alcances del artículo 133 de la Ley Suprema no autorizan ni facultan a las autoridades jurisdiccionales de las entidades federativas a realizar alguna actividad vinculada al control constitucional; razón por la cual, solamente se encuentran dadas las bases para el desarrollo de la actividad jurisdiccional asistida en la constitución, así como de la primera fase de la plenitud operativa constitucional.

Ahora bien, debe reconocerse que las resoluciones de los medios de impugnación en materia electoral, pronunciadas por autoridades estatales, pueden ser combatidas a través del juicio de revisión

## Quid Juris

constitucional electoral, cuyo conocimiento corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que pondría fin a la cadena impugnativa al pronunciar una sentencia definitiva e inatacable<sup>41</sup>.

Por lo tanto, de lo anterior es posible desprender dos posibilidades sobre la definitividad de la resolución que hiciera imperar la supremacía constitucional: a) Cuando la resolución pronunciada por la autoridad jurisdiccional local no fuera impugnada; y b) Cuando habiendo sido controvertida a través del juicio de revisión constitucional electoral, fuera confirmada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con esta perspectiva, conviene cuestionar cuáles podrían ser el trámite y el procedimiento que deberían seguir el fallo definitivo que resolviera con apego a los principios contenidos en la Constitución Federal, para que dentro de un verdadero procedimiento de control constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación interviniera a fin de declarar formalmente la invalidez de la norma general que resultó ser contraria a la Ley Suprema, con efectos generales o *erga omnes*; pues resulta claro que hasta en tanto no se realice un pronunciamiento en este sentido, la disposición de que se trate permanecería en el texto legal, a pesar de ser contraria a los principios constitucionales.

En este orden de ideas, en adición a los planteamientos anteriores, se debe señalar que resulta indispensable la implementación de una ley reglamentaria del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o adicionar el 105, de carácter eminentemente procesal, a fin de que el expediente que contenga el pronunciamiento de una resolución asistida en los principios generales del ordenamiento supremo, se haga del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que en ejercicio de las facultades que le atañen como órgano de control constitucional, declare la inconstitucionalidad de la norma general de que se trate. Dicha ley, deberá tomar en cuenta aspectos relacionados con: a) La obligación de dar inicio al trámite para la invalidación formal de la norma general de que se trate; b) La factibilidad de la existencia de dos posibles vías jurisdiccionales Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o tribunales estatales electorales, que podrían hacer la remisión del asunto; c) La garantía de audiencia que debe darse para el órgano legislativo que hubiera pronunciado la



norma general que resulta contraria a la Constitución; d) Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad; entre otras cosas.

En consecuencia, correspondería al Poder Legislativo Federal discutir sobre la vialidad de esta sencilla propuesta, la cual, mayormente matizada, podría hacerle llegar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez que se materialice y adquiera vigencia la fracción IV del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya propuesta de adición fue presentada el pasado mes de abril de 2004.<sup>42</sup>

### Fuentes consultadas

ARAGÓN, Manuel, «Constitución, Democracia y Control», 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica No. 8, 2002.

CETINA MENCHI, David, «El alcance del control constitucional de la leyes electorales en el orden jurídico mexicano», en: Justicia electoral en el umbral del Siglo XXI (Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo III, México, Compilador J. Jesús Orozco Henríquez, 1999.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2004.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, «La defensa jurídica de la Constitución en México», México, Ed. Herrero, 994.

ETO CRUZ, Gerardo, «John Marshall y la sentencia Marbury vs. Madison», en: Derecho Procesal Constitucional, Tomo I, 3ª ed., México, Ed. Porrúa, 2002.

Expediente SUP-JRC-017/2003, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Expediente SUP-JRC-026/2003 y su acumulado SUP-JRC-027/2003, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1476, jueves 15 de abril de 2004, Anexo II.

GASCÓN ABELLÁN, Marina, «Interpretación conforme (con la Constitución)», en: Diccionario de Derecho Constitucional, (Coord. Miguel Carbonell), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Porrúa, 2002.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, «Comentario al artículo 133 Constitucional», en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos co-

<sup>40</sup> Véase: GUASTINI, Riccardo, «Estudios de Teoría Constitucional», 1ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 93.

<sup>41</sup> Artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, párrafo 2, inciso d), así como 86 al 93 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

## Quid Juris

mentada y concordada, 17ª ed., Tomo V, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Porrúa, 2003.

GUASTINI, Riccardo, «Estudios sobre la interpretación jurídica», 5ª. ed., México, Ed. Porrúa, 2003.

\_\_\_\_\_ «Estudios de Teoría Constitucional», 1ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, «Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos», 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: ESTUDIOS DOCTRINALES, núm. 184, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento número 1, México, 1997.

Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento número 4, México, 2000.

H. CÁMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA, «Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones», Tomo XII, México, 1996.

KELSEN, Hans, «Teoría General del Derecho y del Estado». 2ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

Ley de Amparo, 2003.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2003.

MAFRA LEAL, Márcio Flávio, «Notas sobre la definición de intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos en el Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica», en: «La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos», GIDI, Antonio y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coordinadores), México, Ed. Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, 2003.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, «José María Iglesias y la justicia electoral», México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

NINO, Carlos Santiago, «Los fundamentos del control de constitucionalidad», en: Fundamentos y Alcances del Control Judicial de Constitucionalidad, CEC, Cuadernos y Debates, Madrid, 1991.

PALLARES, Eduardo «Diccionario de Derecho Procesal Civil», 24ª ed., México, Ed. Porrúa.

Semanario Judicial de la Federación, Parte III Segunda Parte-1.

Semanario Judicial de la Federación, Parte III, Segunda Parte-2.

Semanario Judicial de la Federación, Parte 42, Cuarta Parte.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Parte III, Marzo de 1996.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Agosto de 1997.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Agosto de 1999.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Agosto de 2001.

TENA RAMÍREZ, Felipe, «Derecho Constitucional Mexicano», 29ª ed., México, Ed. Porrúa, 1995.

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINA-

José Alfredo García Solís  
RIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA  
NACIÓN», celebrada el quince de junio de dos mil cuatro.

<sup>42</sup> Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1476, jueves 15 de abril de 2004, Anexo II.



# Principales factores que determinan la competitividad de las regiones del país

Omar Bazán Flores\*

De la revisión de los índices de competitividad publicados por las instituciones más prestigiadas del país en la materia, se deriva que las entidades federativas y ciudades del sur y sureste de México presentan grandes rezagos en productividad laboral, adquisición y creación de tecnología, consolidación de instituciones financieras, apertura comercial y capacidad para atraer inversión extranjera directa. Si bien el desempeño gubernamental en algunas de estas entidades y ciudades es relativamente favorable, los resultados muestran que éste no ha sido suficiente para la creación de condiciones políticas e institucionales, que permitan a las empresas minimizar costos y riesgos asociados a los procesos productivos. Por el contrario, en general los estados que se encuentran en la región norte y algunas del centro del país muestran altos grados de competitividad como resultado del relativamente eficiente funcionamiento de su planta productiva, mercado laboral y financiero, y la existencia de adecuadas prácticas administrativas.

En el análisis «Índices de Competitividad Estatal»<sup>1</sup> se examinó la posición de las entidades federativas en los principales índices de competitividad publicados por las instituciones educativas y gubernamentales más prestigiadas del país en la materia. En particular, se

\*Diputado Federal

<sup>1</sup> Ver análisis publicado el 10 de febrero de 2005 en *aregional.com*

## **Quid Juris**

revisó el estudio del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Gobierno del Estado de Puebla (GEP).

Se puso en evidencia que en los índices publicados de estas instituciones: Índice de Competitividad Estatal (ITESM), Índice de Desempeño Económico (ITESM), Índice de Eficiencia Gubernamental (ITESM), Índice de Eficiencia de Negocios (ITESM), Índice de Infraestructura (ITESM), Índice Global de Competitividad (GEP), e Índice de Competitividad de las Ciudades (CIDE), los estados y áreas metropolitanas del sur se colocan en las últimas posiciones, en contraste con algunas entidades federativas y ciudades del centro, y la mayoría del norte del país.

En dicho análisis, se encontró que las desventajas competitivas de las zonas del sur están asociadas generalmente a un deficiente desarrollo institucional, un pobre desempeño gubernamental, un bajo impulso a la creación de tecnología, y una reducida participación de instituciones financieras.

A partir de los trabajos señalados, en el presente análisis se revisan en detalle los factores que determinan la competitividad de las entidades federativas y áreas metropolitanas según su ubicación regional, identificado las principales ventajas y rezagos en cada caso.

### **Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey**

De acuerdo con la Escuela de Graduados en Administración y Política Pública (EGAP), una región o ámbito geográfico es competitivo en la medida que su economía es lo suficientemente atractiva para localizar actividades de alta productividad. Para evaluar el esfuerzo de los diseñadores de políticas públicas y privadas de cada entidad federativa, la EGAP considera los siguientes indicadores: el Desempeño Económico, la Eficiencia Gubernamental, la Eficiencia de Negocios y la Infraestructura de cada entidad federativa.

El Desempeño Económico se refiere a la capacidad de los estados por mantener estabilidad y certidumbre macroeconómica, que permita a sus respectivas empresas competir con éxito en los mercados internacionales. Este desempeño se mide principalmente a través del PIB, la tasa de desempleo, las exportaciones y la inflación.

La Eficiencia Gubernamental se refiere a la capacidad de las autoridades gubernamentales para promover la competitividad a través de la provisión de las condiciones mínimas sociales e institucionales, que permitan a las empresas minimizar costos y riesgos asociados al proceso productivo. Este desempeño se mide con indicadores de educación, calidad de la legislación e instituciones, así como por la eficiencia de la política fiscal.

En la Eficiencia de Negocios se evalúa el ambiente económico para la realización óptima de negocios, por medio de indicadores que reflejan el atractivo para establecer plantas productivas. En particular, se miden las condiciones del mercado de trabajo que hacen más eficiente la producción, el grado en que las prácticas administrativas facilitan la ejecución de negocios, el acceso a financiamientos, la integración de las empresas en los mercados internacionales, y la presencia de emprendedores que impulsen la actividad económica y mejoren la calidad de la fuerza laboral.

Finalmente, en el criterio de Infraestructura se toman en cuenta medidas que permiten cuantificar el desarrollo tecnológico, el desempeño científico y el nivel de salud por entidad federativa. Se consideran variables como: el número de carreteras, proveedores de servicio de internet, densidad de bibliotecas y personal médico particular, entre otras.

En el cuadro 1 se muestra el grado de competitividad que las entidades federativas tienen en cada uno de los factores antes descritos.<sup>2</sup> Como se observa, la mayoría de las entidades que se encuentran en la región norte del país tienen niveles medios y altos en estos factores. Por el contrario, en la región centro y principalmente en el sur del país se encuentran entidades con grado más bajo de competitividad.

El favorable Desempeño Económico de los estados de la región norte del país se explica principalmente por la buena conducción de su economía, sus altos niveles de inversión y empleo, y sus indicadores de comercio internacional. En general, las entidades de la región norte tienen los mayores niveles de PIB estatal per cápita, la mayor participación tanto en el PIB manufacturero como en el PIB industrial a nivel nacional, y el mayor crecimiento en el PIB del

<sup>2</sup> Para determinar el grado (alto, medio y bajo) de competitividad ver el pie de página del cuadro 1.

Cuadro 4. Desempeño de las entidades federativas en los factores de competitividad de la EGAP, ITESM (2004)						
Región	Entidad Federativa	Desempeño Económico	Eficiencia Gubernamental	Eficiencia de Negocios	Infraestructura	
Norte	Aguascalientes	Alto	Alto	Alto	Alto	
	Baja California	Alto	Bajo	Alto	Alto	
	Baja California Sur	Alto	Alto	Alto	Alto	
	Cóahuila	Alto	Alto	Alto	Medio	
	Chihuahua	Alto	Medio	Alto	Medio	
	Durango	Bajo	Medio	Bajo	Medio	
	Nayarit	Bajo	Alto	Medio	Bajo	
	Nuevo León	Alto	Alto	Alto	Alto	
	San Luis Potosí	Alto	Medio	Medio	Bajo	
	Sinaloa	Medio	Bajo	Medio	Medio	
	Sonora	Alto	Medio	Medio	Medio	
	Tamaulipas	Medio	Alto	Medio	Medio	
	Zacatecas	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	
	Coahuila	Bajo	Alto	Medio	Alto	
	Querétaro	Medio	Medio	Bajo	Medio	
Hidalgo	Medio	Medio	Bajo	Bajo		
Centro	Jalisco	Alto	Alto	Medio	Alto	
	Michoacán	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	
	Morales	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	
	Querétaro	Medio	Medio	Alto	Alto	
	Tlaxcala	Medio	Alto	Bajo	Medio	
	Capital	Distrito Federal	Alto	Bajo	Alto	Alto
		México	Medio	Bajo	Alto	Alto
Campeche		Alto	Medio	Medio	Bajo	
Chiapas		Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	
Guerrero		Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	
Oaxaca		Bajo	Alto	Bajo	Bajo	
Sur		Puebla	Medio	Medio	Bajo	Medio
	Quintana Roo	Medio	Bajo	Alto	Alto	
	Tlaxcala	Bajo	Medio	Medio	Bajo	
	Veracruz	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	
	Yucatán	Medio	Alto	Medio	Medio	

Desempeño alto: se refiere a las entidades federativas que ocupan las primeras 11 posiciones en el factor correspondiente.

Desempeño medio: se refiere a las entidades federativas que se encuentran entre la posición 12 y 21 en el factor correspondiente.

Desempeño bajo: se refiere a las entidades federativas que se encuentran entre la posición 22 y 32 en el factor correspondiente.

Fuente: [aragonat.com](http://aragonat.com) con información del Estado de Competitividad de las Entidades Federativas, ITESM (2004).



Por su parte, los estados de la frontera norte tienen los niveles más altos en apertura comercial, participación en el total de las exportaciones nacionales y ventas de maquila como porcentaje del total nacional de estas. En consecuencia, dichas entidades también registran los mayores niveles de formación bruta de capital fijo per cápita, inversión extranjera directa per cápita e inversión en vivienda per cápita. Además, la población ocupada en servicios respecto a la industria y el crecimiento de la población económicamente activa en dichos estados, es mayor en comparación con las entidades federativas del sur del país. Todo esto ha incidido positivamente en su desempeño económico, situación contraria a lo que sucede en algunas entidades del centro (por ejemplo Zacatecas, Colima, Michoacán y Morelos) y en una buena parte de los estados del sur y sureste (con excepción de Campeche).

En cuanto a los indicadores que dan cuenta de la Eficiencia Gubernamental, el patrón regional es un tanto distinto respecto al Desempeño Económico, ya que un importante número de entidades del centro, sur y sureste muestran grados altos de competitividad, además de algunas del norte.

En general, la situación favorable en Eficiencia Gubernamental en las entidades que encabezan la lista se explica por sus indicadores en finanzas públicas, ambiente institucional y legislación. Dichos estados, como Aguascalientes, Baja California Sur, Oaxaca y Yucatán, tienen los menores saldos de deuda respecto al PIB e ingresos por participaciones estatales; la menor incidencia delictiva y percepción sobre inseguridad, además de que la delincuencia organizada y los delitos del fuero federal en dichas entidades son bajos.

En el cuadro 1 también se muestra que la mayor Eficiencia de Negocios se registra en los estados de la región norte del país y en algunas otras entidades como el Distrito Federal, el Estado de México y Quintana Roo. Esta situación se explica, en gran medida, por los altos niveles de productividad, la eficiencia del mercado de trabajo, el manejo productivo de las finanzas y las adecuadas prácticas administrativas que prevalecen en dichos estados.

Asimismo, en dichas entidades se registran los mayores niveles de productividad laboral, tanto en el sector agropecuario como en el industrial; el mayor crecimiento de la productividad neta de los activos; el mayor número de asegurados en el IMSS respecto a la población

## **Quid Juris**

económicamente activa; y aún cuando se presentan los mayores emplazamientos a huelga, se tiene el menor número de huelgas estalladas. En cuanto a los indicadores de finanzas y prácticas administrativas, estos estados generalmente tienen la mayor captación comercial bancaria; la mayor cartera de crédito nominal; la mayor disminución en el índice de morosidad; y el mayor número de empresas pequeñas, medianas y grandes.

Finalmente, en cuanto a los indicadores de Infraestructura, todos los estados de la región norte del país (con excepción de Nayarit y San Luis Potosí) tienen grados de competitividad medios y altos. En la región centro ocurre algo similar, exceptuando Zacatecas, Hidalgo y Michoacán. Esta situación se explica fundamentalmente por el alto número de viviendas que disponen de agua entubada, una elevada longitud de vías férreas y de carreteras respecto a la superficie estatal, un alto número de líneas telefónicas fijas, una elevada densidad de bibliotecas, y un destacado número de investigadores (miembros del Sistema Nacional de Investigadores) que trabajan en dichas entidades.

### **Gobierno del estado de Puebla (V/G)**

Para el Estudio sobre Competitividad de las Entidades Federativas encargado por el Gobierno del estado de Puebla como ejemplo, la productividad o cantidad de producto que se obtiene por el uso de uno o más insumos es la mejor medida de competitividad. De acuerdo con dicho estudio, el aumento o disminución de la producción por unidad de factor productivo, está relacionado con elementos que determinan directamente la competitividad de las regiones, tales como la calidad y cantidad de capital físico y humano, la adquisición de tecnología de punta, infraestructura básica, instituciones gubernamentales confiables y sólidas y, en general, factores económicos y sociales que hagan más eficiente la producción en una determinada entidad federativa.

Para evaluar la competitividad de las entidades federativas desde esta perspectiva, el estudio mide los factores que fortalecen o debilitan la productividad de las regiones a través de los entornos en los que se localizan y desarrollan las empresas: macroeconómico, microeconómico, de infraestructura, tecnológico, social y gubernamental.

Para medir el desempeño de las entidades en el entorno macroeco-

nómico, se consideran variables que aproximan la demanda agregada en cada estado, tales como: el consumo privado, la inversión pública y privada, y las exportaciones netas. En el entorno microeconómico se consideran variables que contribuyen a definir el espacio de negocios por entidad federativa, tales como: la capacidad del estado para atraer inversiones privadas y elevar la rentabilidad de las mismas.

El desempeño de las entidades en el entorno de infraestructura se evalúa a través de la medición de las instalaciones fijas y equipos móviles; se incluyen indicadores de: cobertura relacionados con la provisión de servicios de transporte, telefonía, comunicación, electricidad y agua.

El desempeño en el entorno tecnológico intenta aproximar la capacidad de las entidades para asimilar tecnologías con un impacto positivo sobre la productividad. En el entorno social se consideran variables que influyen sobre el nivel de desarrollo humano y factores que reflejan el nivel de bienestar por entidad federativa. Respecto al desempeño de las entidades en el entorno gubernamental éste mide factores que inciden directamente sobre el clima de negocios y la actividad productiva en general. En particular, se mide la calidad de la respuesta institucional ante demandas empresariales, la calidad de las instituciones judiciales y la calidad institucional en general.

En el cuadro 2 se muestra el grado de competitividad de las entidades federativas en cada uno de los entornos antes mencionados. Como se observa, los mayores niveles de competitividad en todos los entornos se registran en las regiones del norte y centro del país, exceptuando algunos estados tales como Nayarit, Zacatecas, Hidalgo, Michoacán y Tlaxcala. En situación opuesta se encuentran los estados de la región sur y sureste del país, con excepción de Quintana Roo, cuyo desempeño competitivo es alto en todos los entornos menos en el gubernamental.

El bajo grado de competitividad de los estados del sur del país en el entorno macroeconómico se explica por lo bajos niveles de consumo privado, gasto gubernamental y producción que prevalece en estas entidades. Tanto el índice de ventas al menudeo, como el valor de la producción de la industria de la construcción y las exportaciones netas, son bajas en dichas regiones. Asimismo, el pobre desempeño en el entorno microeconómico generalmente se debe a la baja actividad de la industria maquiladora de exportación y las bajas ventas

## Quid Juris

al mayoreo en dicha industria. Incluso, los indicadores de ocupación y conflictos laborales, así como de disponibilidad de servicios financieros, son desfavorables para los estados que se encuentran en estas regiones del país.

Por su parte, la baja competitividad de las entidades federativas del sur en el entorno de infraestructura se explica por la deficiente y poca

Cuadro 1		Desempeño de las entidades federativas en los entornos que componen el Índice Global de Competitividad, IGC (2014)						
Región	Entidad Federativa	Macroeconómico	Microeconómico	Infraestructura	Tecnológico	Social	Gubernamental	
Norte	Aguascalientes	Alto	Alto	Medio	Alto	Alto	Alto	
	Baja California	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	
	Baja California Sur	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	
	Coahuila	Alto	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto	
	Chihuahua	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto	Alto	
	Durango	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio	Bajo	
	Morelia	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	
	Nuevo León	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	
	Bat. Libre	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio	Alto	
	Sinaloa	Bajo	Medio	Medio	Bajo	Alto	Medio	
	Sonora	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto	Alto	
	Tamaulipas	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	
	Zacatecas	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	
	Colima	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto	
Centro	Guerrero	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo	
	Hidalgo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	
	Jalisco	Medio	Medio	Alto	Alto	Medio	Medio	
	Moravia	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	
	Moravia	Bajo	Medio	Medio	Alto	Bajo	Alto	
	Quintana Roo	Medio	Alto	Bajo	Alto	Medio	Medio	
	Tlaxcala	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	
	Capital	Distrito Federal	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo
		México	Bajo	Bajo	Medio	Alto	Medio	Bajo
		Campeche	Alto	Alto	Bajo	Bajo	Alto	Alto
Chiapas		Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	
Guatemala		Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	
Oaxaca		Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	
Sur	Puebla	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	
	Quintana Roo	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto	Bajo	
	Tlaxcala	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Medio	
	Veracruz	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	
	Yucatán	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio	

Desempeño alto: se refiere a las entidades federativas que ocupan las primeras 11 posiciones en el factor correspondiente.  
 Desempeño medio: se refiere a las entidades federativas que se encuentran entre la posición 12 y 21 en el factor correspondiente.  
 Desempeño bajo: se refiere a las entidades federativas que se encuentran entre la posición 22 y 32 en el factor correspondiente.

provisión de vías de comunicación terrestre, tales como carreteras pavimentadas y servicios de ferrocarril; incluso, en estas regiones del país el número de líneas telefónicas, los servicios de electrificación y la provisión promedio de agua son bajos. En el entorno tecnológico, la baja competitividad de estas entidades se debe fundamentalmente a la baja oferta de becas, especialistas e investigadores de alta calidad; además de que la proporción de viviendas que disponen de computadoras y el número de establecimientos certificados conforme a normas internacionales de calidad son bajos.

En lo que se refiere al entorno social, la baja competitividad de la región sur y sureste del país se debe a : a baja equidad en la distribución del ingreso, la poca esperanza de vida al nacer, la baja infraestructura de salud, la escasa oferta de personal docente en primarias, secundarias y escuelas de nivel medio y superior, y la reducida oferta de créditos e inversión para viviendas. Finalmente, el pobre desempeño de estos estados en el entorno gubernamental se explica por la persistencia de la complejidad de trámites burocráticos, corrupción y baja calidad de las instituciones judiciales.

### **Centro de Investigación y Docencia Económicas**

De acuerdo con el Estudio de Competitividad de las Ciudades Mexicanas realizado por investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), las áreas metropolitanas más competitivas son aquellas cuyas empresas logran insertarse con éxito en los mercados nacionales e internacionales, generan empleo, atraen inversión, y ofrecen una mayor calidad de vida y cohesión social a la población que las habita.

Desde este punto de vista, se piensa a las ciudades como espacios en los que, además de empresas, existen actores políticos y sociales que influyen de manera importante en el desarrollo económico y competitivo de las áreas metropolitanas. Para evaluar el desempeño de estos actores, el estudio del CIDE considera cuatro componentes que influyen en la competitividad de las ciudades: económico, urbano, institucional y sociodemográfico.

En el componente económico se incluyen aquellos elementos que determinan las diferencias en la estructura económica básica de las áreas metropolitanas, el perfil de desarrollo local y el potencial de inserción a la economía global. En el componente urbano se toman

## Quid Juris

en cuenta la calidad de la infraestructura urbana, la calidad de los servicios ofrecidos, la oferta de salud y educativa, la calidad del medio ambiente y la infraestructura en telecomunicaciones. El componente institucional se refiere principalmente a la situación de las finanzas públicas en las ciudades. Y el componente sociodemográfico considera las principales características poblacionales que determinan las diferencias de competitividad entre las áreas metropolitanas.

Como se constata en el cuadro 3, las ciudades y áreas metropolitanas del norte y buena parte del centro del país, generalmente muestran los grados más altos de competitividad en cada uno de los componentes antes mencionados. En particular, destaca su desempeño en los componentes económico y sociodemográfico. En situación opuesta se encuentran las ciudades del sur y sureste del país, cuyas deficiencias competitivas se acentúan más en los componentes económico y sociodemográfico.

De acuerdo con el Estudio del CIDE, el bajo grado de competitividad de las áreas metropolitanas del sur y sureste del país se explica fundamentalmente por mostrar niveles poco destacados en producción bruta total per cápita, el sueldo promedio del personal ocupado, el número de depósitos bancarios per cápita y el grado de especialización en la industria local. Respecto al componente urbano, el bajo grado de competitividad de estas ciudades se explica fundamentalmente por la escasa infraestructura urbana, la baja oferta de espacios educativos de alta calidad, la baja calidad de los servicios a los hogares y el alto número de denuncias ambientales.

Por su parte, la baja competitividad de las áreas metropolitanas del sur y sureste del país en el componente institucional, se debe fundamentalmente a su alta dependencia financiera, elevados niveles de deuda pública, baja inversión privada y escasa solvencia financiera. Finalmente, el pobre desempeño en el componente sociodemográfico de dichas ciudades se explica por un nivel de ingreso promedio

Cuadro 3		Desempeño de las entidades federativas en los factores que componen el Índice de Competitividad Promedio, CIDE (2008)			
Región	Área Metropolitana	Económico	Urbano	Institucional	Demográfico
Norte	Am de Aguascalientes	Alto	Bajo	Medio	Alto
	Mérida	Alto	Medio	Alto	Alto
	Am de Tijuana	Medio	Alto	Medio	Alto
	Ensenada	Medio	Bajo	Medio	Bajo
	Los Cabos	Bajo	Bajo	Alto	Alto
	La Paz	Bajo	Bajo	Medio	Medio
	Am de Torreón	Alto	Alto	Bajo	Alto
	Am de Saltillo	Alto	Medio	Medio	Alto
	Am de Monterrey	Alto	Medio	Bajo	Alto
	Chihuahua	Alto	Alto	Alto	Alto
	Ciudad Juárez	Medio	Alto	Alto	Alto
	Durango	Medio	Alto	Medio	Medio
	Am de Tlaxcala	Bajo	Bajo	Bajo	Medio
	Am de Coahuila	Alto	Alto	Alto	Alto
	Am de San Luis Potosí	Alto	Alto	Bajo	Alto
	Los Mochis	Medio	Bajo	Medio	Bajo
	Mazatlán	Bajo	Medio	Bajo	Medio
	Cd. Victoria - Culiacán	Bajo	Alto	Medio	Bajo
	Hermosillo	Alto	Alto	Bajo	Alto
	Ciudad Obregón	Medio	Bajo	Medio	Medio
Matamoros	Alto	Medio	Bajo	Alto	
Centro	Am de Tlaxcala	Medio	Medio	Alto	Medio
	Nuevo Laredo	Medio	Medio	Alto	Alto
	Am de Reynosa	Medio	Medio	Alto	Medio
	Am de Zacatecas	Bajo	Bajo	Medio	Medio
	Am de Culma	Bajo	Bajo	Bajo	Alto
	Manzanillo	Bajo	Bajo	Alto	Medio
	Am de Colima	Alto	Medio	Bajo	Bajo
	Tapachula	Medio	Medio	Medio	Bajo

## Quid Juris

	Am de Zacatecas	Bajo	Bajo	Medio	Medio	
	Am de Colima	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	
	Manzanillo	Bajo	Bajo	Alto	Medio	
	Am de Colima	Alto	Medio	Bajo	Bajo	
	Inapuate	Medio	Medio	Medio	Bajo	
	Am de León	Medio	Medio	Alto	Alto	
	Am de Pachuca	Medio	Bajo	Alto	Medio	
Centro	Am de Guadalajara	Alto	Alto	Medio	Alto	
	Am de Puerto Vallarta	Bajo	Medio	Alto	Alto	
	Uruapan	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	
	Morelia	Medio	Medio	Alto	Medio	
	Am de Cuernavaca	Alto	Medio	Alto	Medio	
	Am de Cuatulla	Medio	Medio	Medio	Bajo	
	Am de Querétaro	Alto	Alto	Alto	Alto	
	Am de Tlaxcala	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	
	Am de Ciudad de México	Alto	Alto	Alto	Medio	
	Am de Toluca	Alto	Alto	Medio	Bajo	
Capital	Campeche	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	
	Ciudad del Carmen	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	
	Am de Tuxtla Gut.	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	
	Chilpancingo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	
	Acapulco	Bajo	Medio	Medio	Bajo	
	Am de Oaxaca	Bajo	Alto	Bajo	Medio	
	Am de Puebla	Alto	Alto	Medio	Medio	
	Tehuacan	Medio	Bajo	Medio	Bajo	
	Sur	Chelumal	Bajo	Bajo	Alto	Bajo
		Am de Cancún	Bajo	Alto	Alto	Alto
Villahermosa		Bajo	Alto	Alto	Bajo	
Am de Veracruz		Alto	Alto	Bajo	Medio	
Am de Jalapa		Bajo	Medio	Bajo	Bajo	
Am de Poza Rica		Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	
Am de Minatitlán		Medio	Bajo	Bajo	Bajo	
Am de Orizaba		Alto	Bajo	Bajo	Bajo	
Am de Coahuacalcos		Alto	Medio	Bajo	Bajo	
Am de Mérida		Medio	Alto	Bajo	Medio	

Desempeño alto: se refiere a las entidades federativas que ocupan las primeras 20 posiciones en el factor correspondiente.  
 Desempeño medio: se refiere a las entidades federativas que se encuentran entre la posición 21 y la 39 en el factor correspondiente.  
 Desempeño bajo: se refiere a las entidades federativas que se encuentran entre la posición 39 y 59 en el factor correspondiente.



desocupación abierta.

### **Consideraciones finales**

El análisis detallado sobre las principales causas que determinan la competitividad de las regiones del país, muestra que las entidades federativas y ciudades del sur y sureste presentan grandes rezagos de productividad laboral, adquisición y creación de tecnología, consolidación de instituciones financieras, apertura comercial y capacidad para atraer inversión extranjera directa.

Por un lado, estos resultados ponen en evidencia la poca capacidad de los estados del sur para crear y mantener estabilidad y certidumbre macroeconómica que permita a sus respectivas empresas competir con éxito en los mercados internacionales. Por otro lado, si bien el desempeño gubernamental en algunas de estas entidades es relativamente favorable, los resultados muestran que este no ha sido suficiente para la creación de condiciones políticas e institucionales que permitan a las empresas minimizar costos y riesgos asociados a los procesos productivos.

Por el contrario, en general los estados que se encuentran en la región norte y algunas del centro del país muestran altos grados de competitividad como resultado del relativamente eficiente funcionamiento de su planta productiva, mercado laboral y financiero amplio, y la existencia de adecuadas y eficientes prácticas administrativas. Asimismo, en estas zonas se registran los mayores niveles de productividad laboral, tanto en el sector agropecuario como en el industrial, y el mayor número de empresas pequeñas, medianas y grandes. Además, en estas regiones existe el mayor número de viviendas que disponen de agua entubada, una elevada longitud de vías férreas y de carreteras respecto a la superficie estatal, un alto número de líneas telefónicas fijas, una elevada densidad de bibliotecas, y un destacado número de personal docente.



# El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina

*Marcelo González Tachiquin\**

*Con respeto y afecto para mis alumnos de las distintas generaciones de estudiantes de la Maestría en Administración Pública de la Universidad Autónoma de Chihuahua, quienes con su inquietud de profesionalizarse en este hermoso ámbito y de combinar su objetivo social con el cuerpo del saber, garantizan que los gobiernos del mañana sean más generosos con su pueblo.*

## ¿Por qué las políticas públicas?

Las políticas públicas constituyen una disciplina académica que integra elementos tanto teóricos como prácticos, y que a estas alturas del siglo XXI ya no podemos considerar como novedosa, principalmente por que es un tema que generó sus primeras inquietudes desde los ya añejos estudios de finales del siglo XIX a cargo de Wilson (1887). El

---

*\*Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua, Especialista en Ciencia Política y Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia Española, Maestro en Estudios Políticos Aplicados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas en Madrid y Doctorando en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Tiempo Completo por Oposición de la Universidad Autónoma de Chihuahua así como del ITESM Campus Chihuahua en Materias de Derecho Político, Internacional y Administración Pública.*

## Quid Juris

estudio de las políticas públicas ha llegado para quedarse como una rama que brota de la Administración Pública y encaminada al perfeccionamiento del actuar gubernamental. Su estudio ha llegado de unos años a la fecha con un deseo de desarrollo y expansión muy agresiva que está transportando a los investigadores mexicanos a tomarla con una formalidad mucho más activa que lo visto en décadas pasadas.

Más de medio siglo después de su formal surgimiento con los ya clásicos planteamientos de Laswell (1951), comenzamos a ver a las políticas públicas incorporadas estratégicamente como planes organizados en los programas académicos mexicanos de estudio, investigación, análisis y capacitación dentro del complejo proceso que envuelve a las mismas. En buena hora se han incorporado por primera vez en la historia de la Ciudad de Chihuahua, dentro del plan de estudios de la Maestría en Administración Pública de la Universidad Autónoma de Chihuahua,<sup>2</sup> un posgrado que con visión ha sido planeado y que busca a la brevedad comenzar a cosechar generaciones de administradores públicos que por primera vez y con instrucción local, egresen capacitados técnica y teóricamente con los elementos científicos mínimos requeridos para gobernar con arte el complejo mundo del poder público.

En la estructura de nuestro posgrado ya referido en el párrafo anterior, el estudio de las políticas públicas ha sido considerado desde su creación en 2003 para tener el nivel de materia optativa dentro del plan de estudios, lo que pensamos que debe de replantearse tomando en cuenta que es precisamente esta asignatura una de las piezas integrantes de mayor importancia dentro del mundo de la administración pública. Lo anterior, así como la revisión a nivel nacional e internacional de los más destacados posgrados en la materia, nos permite reflexionar en torno a que todo estudio de segundo y tercer ciclo y que busque la máxima eficiencia académica, debe de ponderar a las políticas públicas tanto en su estudio, como en el análisis y la hechura, como una materia obligatoria, estructurada y que signifique parte fundamental de la formación del gobernante.

<sup>2</sup> Dicho posgrado ha sido instaurado por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Chihuahua desde el último trimestre del año 2003, como la cristalización de un proyecto docente de profesores preocupados por la profesionalización del servicio público. Los objetivos y contenidos curriculares de dicha maestría pueden ser consultados en la página de internet de la Universidad Autónoma de Chihuahua bajo el dominio: <http://www.fca.uach.mx/posgrado/planeadmonpub.jpg>

Sirva esta modesta pero entusiasta publicación, para acercar al lector a una disciplina que ha tomado auge en los países de habla hispana y que constituye todo un campo científico en vías de expansión, principalmente entre los países anglosajones y en la nación nipona. Este estudio que hoy ponemos a consideración, es una selección de temas que hemos desarrollado e integrantes del marco teórico conceptual de una tesis doctoral elaborada con el objeto de ampliar nuestro campo de estudio.

Como lo hago siempre que tengo oportunidad, agradezco infinitamente a mi profesor de políticas públicas y amigo, Dr. Luis Aguilar Villanueva quién fue el primer gran interesado en el mundo de habla hispana en darse a la tarea de ilustrar en la materia a los interesados a través de su ya clásica compilación de antologías de política pública (2000a, b, c y d), y quién ha constituido una verdadera inspiración para muchos de los que en el andar académico hemos optado por ser fieles contribuyentes a esta bella y aún joven disciplina.

### **El estudio de las políticas públicas**

Para iniciar delimitando significados, ofrecemos la precisión gramatical sobre el tema que hoy nos ocupa, por lo que mediando una breve aclaración iniciaríamos despejando la confusión que genera en el castellano el vocablo «políticas» correspondiente a la traducción dada al término inglés *policies*, del que al parecer carecíamos (frente a la lengua anglosajona que también dispone de la locución *politics* y *polity*) y al que se anexionó «públicas» para una mayor concreción (Molina y Delgado, 1998).<sup>3</sup>

Una vez aclarado el que nuestro concepto de investigación será en lo particular las *policies* (plural de *policy*), nos encontramos frente a la dificultad de realizar una difícil tarea que nos lleve a analizar el estado de la cuestión sobre la situación actual de la disciplina a través de la lectura y síntesis de las diversas posturas que con frecuencia suelen asumir los más destacados autores. Para el bien de nuestro hoy objeto de estudio, Aguilar Villanueva (2000a, b, c y d) ha sido un estratégico pionero que para fortalecer y difundir la importancia

<sup>3</sup> Es común en la mayoría de los estudios sobre políticas públicas encontrar la aclaración que explica la carencia que en el castellano adolecemos ante la imposibilidad de distinguir con vocablos distintos y específicos la palabra «política» frente la ventaja de la lengua anglófona que conceptualiza *politics*, *policy* y *polity*. Para una mayor referencia sobre el vocablo y fuentes para el debate consultar a González Tachiquin (2004),

## Quid Juris

sobre el estudio de las políticas públicas, ha logrado compilar algunos de los más destacados escritos, pilares clave en el origen, desarrollo y expansión de la materia, por lo que con la intención de desarrollar conceptualmente el campo de la política pública, partiremos desde los orígenes de la disciplina en donde uno de sus fundadores Harold Laswell (1951), al iniciar con el manejo de un término específico para la materia en el ámbito científico, repara sobre la necesidad de reorientar la ciencia política hacia las ciencias de políticas mientras Aguilar sucesivamente va recopilando a las nuevas voces que se han unido al llamado a la especialización, a través de diversos análisis que en múltiples casos se han convertido en verdaderos clásicos en la disciplina y que incluso han llegado algunos de ellos a formar parte de los cimientos fundamentales del estudio de las políticas públicas (Simon, 1957a; Lindblom 1959, 1979 y 1991; Lowi, 1964; Dror, 1971; Majone, 1978; Bardach, 1980 y 1999; Sabatier y Mazmanian, 1981; Jones, 1984; Hogwood, y Peters, 1985; Behn, 1986; Ascher, 1986; Meny & Thoenig, 1992; Subirats, 1989; Parsons, 1995; Pressman y Wildavsky, 1998; Bardach, 1999).

### 2.1.1 Orígenes de los estudios de las políticas públicas

El origen de los estudios de políticas públicas puede encontrarse en los Estados Unidos (Fernández, 1999), debido a que es un país que ha estructurado su administración con fecha tardía, tras la reforma llevada a cabo por el Profesor y luego Presidente Wilson (1887), quien sostuvo la necesidad de desarrollar una doctrina científica aplicada a la administración a través del postulado defensor de la separación de la decisión política ante la ejecución burocrática, lo que frontalmente se oponía al tradicional modelo administrativo basado en el *spoils system*.<sup>4</sup>

El impulso precursor de las ciencias de la política (Asher, 1986) fue una forma de conductismo multidisciplinario<sup>5</sup>, inicial pero fuerte y que se constituyó como reacción frente a los estudios jurídicos y sociales de los años veinte, cuyos análisis ponían más énfasis en los «diagramas organizativos antes que en como operan los individuos y las instituciones». Esta forma de inicial conductismo combinó su interés por el estudio de la conducta individual y social con la preocupación por los asuntos públicos, relacionados con la reforma

política, la democracia, la educación, el bienestar económico y social para lo cual creían necesario dotarse de instrumentos de análisis más afinados.

Los iniciadores de las políticas públicas consideraban fundamental que los aportes de los científicos sociales contribuyeran en el diseño de las políticas, para lo que partían de la selección de asuntos normativamente importantes que permitían clarificar las metas de los analistas sociales así como las que la comunidad esperaba, luego analizaban las tendencias existentes, las condiciones y los probables desarrollos futuros. De León (1997) nos indica que Laswell llevó a la práctica gran parte de sus ideas para lograr mayor calidad en la forma del gobierno y dedicó especial atención al proceso de las políticas, o de las etapas o fases funcionales por las que una política o proceso gubernamental determinado debería transitar.

En la década del 50, el mismo Laswell respondió con un conductismo de segunda generación al que denominaron Ciencia de Políticas (Laswell, 1951), poniendo un énfasis mayor sobre las cuestiones de política, intentando que en la atención de los problemas y sus soluciones no se perdiera el análisis científico. Laswell parte de la preocupación de cómo utilizar los recursos intelectuales con la más sabia economía. En esa dirección sostiene que se ha desarrollado una mayor conciencia en el sentido de que el proceso de la política requiere de estudios con derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones. La orientación hacia las políticas, como llamó nuestro autor en ciernes a su vanguardista investigación, tiene una doble causa, por una parte se ocupa del proceso de las políticas, es decir de la formación y ejecución de las políticas utilizando los métodos de las ciencias sociales y de la psicología, pero además, el proceso de las políticas se ocupa de las necesidades de inteligencia de este aspecto con el objetivo de mejorar el contenido concreto de

<sup>4</sup> Dicho sistema, que literalmente se traduce en un sistema descompuesto o podrido o como también lo identifica Martínez Puón (2001) como un «sistema de patronazgo», se caracteriza por la politización de la administración y la inexperiencia de sus empleados, los cuales son nombrados y removidos a partir de sus fidelidades y compromisos políticos por encima de su preparación y capacidad profesional. Para mayor referencia se recomienda el documento de Prats (1998) «Del clientelismo al mérito en el empleo público: Análisis de un cambio institucional.»

<sup>5</sup> El conductismo es un enfoque politológico caracterizado por el estudio del comportamiento observable de los actores políticos a través de investigaciones cuantitativas. En la actualidad comparte un protagonismo científico con otros enfoques como la escuela del public choice, el institucionalismo o el análisis de políticas públicas (Molina y Delgado, 1998).

la información y de la interpretación disponibles para los creadores de la política. Laswell nos propone que las ciencias de las políticas deben de incluir el estudio de los métodos de investigación del proceso de la política, los resultados de los estudios de las políticas y los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento. Asimismo distingue las ciencias de la política de la materia de estudio de los politólogos (la ciencia política), que se ocupa del estudio del poder, en el sentido de la toma de decisiones. En cambio las ciencias de las políticas se ocuparían de la teoría general de la elección. En este sentido considera que significativos aportes a la teoría general de las decisiones como la teoría de juegos<sup>6</sup> o la teoría de la elección racional<sup>7</sup> han sido realizadas por personas que no son politólogos.

Existen varias investigaciones que hemos considerado esenciales para comprender que la política no es solo preocupación por los mecanismos de poder y legitimidad, ni tampoco una serie de análisis exhaustivos de partidos y elecciones (Dahl, 1961; Lindblom, 1991; Wildavsky, 1980; Majone, 1978). La escuela del *public policy* centra su preocupación en la formación de decisiones políticas y su puesta en marcha por lo que el mundo de las políticas ha permitido analizar la política en acción. En este tipo de estudios se parte de un supuesto pluralista en el que los poderes y recursos se distribuyen de manera desigual y en el que los procesos decisionales son más bien resultados de interacciones múltiples en las cuales participan muchos actores de manera simultánea.

En sus documentos, Laswell analiza la influencia de las dos gue-  
<sup>6</sup> Según Molina y Delgado (1998) al hablar de la teoría de juegos, originalmente propuesta por Neumann y Morgestern en 1944, hacemos referencia al enfoque que permite un estudio formalizado del funcionamiento de la interacción política al aplicar a ésta presunciones propias de la conducta económica y pese a llevar en su nomenclatura la palabra «juego», es más bien un instrumento para replicar las situaciones políticas de interdependencia, idealizándolas numéricamente. Los juegos de situación asumen que los intervinientes en el proceso se comportan racionalmente, teniendo en cuenta los recursos de los demás, con el objetivo último de maximizar su poder. El resultado de la interacción es el conjunto de decisiones y, estudiando estas se pueden establecer las ganancias percibidas por cada jugador individual. Uno de los ejemplos más comúnmente estudiados desde este enfoque son los relativos al «dilema del prisionero». Para un más amplio desarrollo de las técnicas racionales del enfoque en cuestión, sugerimos consultar la obra de planteamiento original «Theory of games and economic behavior» (Neumann y Morgenstern, 1944).

<sup>7</sup> Para Molina y Delgado (1998) viene a referirse a un también enfoque teórico que aspira a interpretar toda la ciencia política desde unos presupuestos relativamente novedosos que se derivan de la microeconomía y a partir de los cuales el comportamiento político del ciudadano opera como un maximizador de utilidad que se comporta de forma similar a un agente económico. Sugerimos la consulta de la obra «understanding contemporary society: Theories of the present.» (Browning et al, 2000).



rras mundiales en las ciencias sociales y psicológicas, indicando que las ciencias que contaban con métodos cuantitativos fueron las que tuvieron mayor desarrollo, como lo fue con la economía y la psicología, por lo que el tema de la interdisciplinariedad y los métodos cuantitativos son asumidos como método básico de las «ciencias de las políticas». Laswell retoma el criterio del profesor Lynd que en 1939 planteó la importancia de utilizar todos los medios posibles de adquisición de conocimientos para superar la «gigantesca crisis de nuestro tiempo». Lo central es recoger todos los recursos de la ciencia social para enfrentar los «conflictos básicos de nuestra civilización, tan vívidamente expuestos por los estudios científicos de la personalidad y la cultura».

De igual forma Laswell considera que resulta esencial la utilización de modelos, cuya elaboración permita al investigador tratar con situaciones institucionales complejas. Plantea que el Nuevo Trato (*new deal* de 1942) de Roosevelt<sup>8</sup> permitió superar la crisis económica en la década de los años treinta, utilizando los aportes de Hansen y Keynes, quienes demandaron la intervención del gobierno para eliminar el desempleo y para reactivar las fuerzas del libre mercado. Laswell aporta la importancia de las nociones de tiempo y espacio en la determinación de las políticas y señala que una de las tareas de las ciencias de políticas es seguir detalladamente los procesos de transformación social, difusión y reflujo a nivel mundial, para estimar el significado de acontecimientos específicos y concluir que las ciencias de políticas reconocen que no sólo los científicos sociales son los únicos que pueden contribuir en la hechura de las políticas.

La inicial preocupación de Laswell recobra importancia a partir de la década del 60, cuando se incluyen a analistas y académicos encargados de la formulación y control de la eficiencia de programas de política pública. El gobierno por «políticas públicas» paulatinamente se ha ido convirtiendo en una preocupación para el mundo académico y una referencia para la acción gubernamental.

A comienzos de la década de 1980, una nueva concepción rompió la idea de considerar las políticas públicas como un resultado del sistema político. Esta visión considerará la política pública como un producto (*output*) y supondrá partir de la premisa de que son las políticas públicas las que definen la política, y de que éstas constituyen un medio para observar los cambios que se producen en el sistema.

## Quid Juris

El enfoque permitió una nueva aproximación al estudio del Estado, de las instituciones y de los actores del sistema político, al tiempo que como señala Ashford (1989) constituyó una «saludable depuración de los apriorismos ideológicos» y cierto grado de consenso entre las distintas corrientes: «los partidarios de los cambios marginales lo encontraron compatible con su visión del Estado, los liberales clásicos lo utilizaron como medio para reintroducir el concepto de mercado en la política y los marxistas descubrieron numerosas posibilidades de unir la clase y el capitalismo a la política». Así pues, centrar el debate en si son los condicionamientos socio-económicos o políticos los que determinan las políticas públicas, parece a todas luces infructuoso; el resultado es más positivo si se parte de ellas y en términos de hipótesis se usan como indicadores de la naturaleza, el funcionamiento o la situación socio-económica del Estado.

Una vez que se produce en la *policy science* el rechazo contra el racionalismo abstracto y la vuelta a los modelos teóricos que ésta había rechazado en sus orígenes, las teorías de políticas públicas no se constituirán como modelos innovadores, sino que formarán parte de las propuestas de la filosofía política o del pensamiento económico ya existente. La originalidad de estos nuevos planteamientos vendrá dada por una división de las contribuciones al estudio de las políticas públicas: por un lado el científico que se preocupa por el progreso del conocimiento y del saber y, por el otro, el profesional que combina un objetivo social con el cuerpo del saber que proviene fundamentalmente de la ciencia. Tal diferenciación de funciones será consecuencia de la confusión entre investigación y perspectiva operativa que se produce en la década de 1960 y bien entrada la de 1970, y cuya expresión será el surgimiento de diferentes modelos teóricos dirigidos a un mejor conocimiento de las políticas públicas y a la utilización de instrumentos teóricos ya existentes. Tales modelos teóricos de políticas públicas pueden ser clasificados en tres grupos: el modelo pluralista-racional, el burocrático-estatal y el neocorporativista e institucionalista.<sup>99</sup> El modelo pluralista-racionalista considera las políticas públicas como una respuesta a las demandas sociales que se generan, y las organizaciones administrativas como instrumentos que reaccionan ante las demandas, a través del suministro de políticas que satisfagan dichas necesidades. La contribución que la teoría pluralista realiza a la *policy science* es producto de la conjunción de

las teorías racionalistas que provenían de la ciencia económica; de hecho, la racionalidad se convertirá en el criterio preeminente de la acción. Dos expresiones teóricas a destacar del enfoque pluralista lo constituyen la teoría del public choice, que presupone que los individuos se comportan y adoptan decisiones de forma racional, y la teoría de la racionalidad limitada que reconoce limitaciones en la capacidad de conocimiento y de elección.

En cualquier caso, el estudio de las políticas públicas ha supuesto un nuevo enfoque en los estudios sobre la Administración Pública, la cual desde una perspectiva tradicional que acentuaba la legitimidad y la legalidad de la actuación pública, abre paso a una perspectiva que destaca los resultados de la actuación y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorarla. Pero además este enfoque, descriptivo de la realidad político-administrativa y prescriptivo en el sentido de que ofrece instrumental teórico, se dirige a la búsqueda de la eficacia y la eficiencia en la gestión de las organizaciones públicas. En su vertiente práctica, el estudio de nuestra disciplina ha hecho posible la inserción y la aplicación de métodos privados para mejorar determinados servicios de la gestión pública, incorporando a tales procedimientos la singularidad y la especificidad propia del sector público.

### **2.1.2 LA DIMENSIÓN CONCEPTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Sin duda, el estudiar las políticas públicas más que una disciplina teórica se refiere a una ciencia práctica para la acción, ya que su objetivo es proceder a un mejor entendimiento del proceso de adopción de políticas, de forma que permita establecer un diagnóstico más acertado de la situación y un mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines establecidos.

Para fortalecer la comprensión del fenómeno del *public policy* conviene debatir acerca de algunas de las definiciones que sobre las políticas públicas han ido labrando los diversos autores que hoy nos ocupan. Curiosamente, como agrega Nelson (2001) hay más bien pocas definiciones de las políticas públicas como un campo en el seno de la disciplina. Mead (1995) capturó el alcance y el sentido de ese campo académico al escribir que una política pública es «una

## Quid Juris

aproximación al estudio de la política que analiza al gobierno a la luz de los asuntos públicos más importantes.» Por su parte, Anderson (1990) definió a una política como «una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta... y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios.» De manera similar, Lynn (1980) define una política como «un conjunto específico de acciones de gobierno que producirán, por su diseño o por otras razones, una clase particular de efectos.»

Algunos, como Somit y Tanenhaus (1967) han considerado a la política pública como «la totalidad de la acción gubernamental» y Brewer y de León (1983) han considerado a estas como «las decisiones más importantes de una sociedad y que consta de un proceso conformado por sistemas y niveles, articulado en seis etapas: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación.»

Jean Claude Thoenig (1997) se ha referido a las *public policies* como «el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación». Agregaríamos que unos cinco años antes, Thoenig ya había conceptualizado junto con Meny (1992) a nuestra disciplina como «un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico».

Laswell también nos entrega su conceptualización y nos señala que «la política pública es un programa proyectado de valores, fines y prácticas» (En De León, 1997). Thomas R. Dye por su parte y al ser citado en el Manual de Ciencia Política (Caminal, 1997) señala que al hablar de política pública hacemos alusión «a todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer» debido a que el no actuar también se considera paradójicamente en determinadas ocasiones como «actuar del poder público.»

Baena del Alcázar (1999) las define como «toda decisión conformadora, en principio de carácter innovador, que va acompañada de las medidas necesarias para su seguimiento y ejecución» y Subirats (1989) no lleva a cabo una definición concreta y concisa, sino que va acotando sus características y cualidades para concluir considerando que estas «normalmente implican una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir que se debe intentar resolver. De-

cidir la mejor manera de resolver. Decidir legislar sobre el tema» para continuar diciendo que este proceso de elaboración «implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas».

Aguilar Villanueva en una conferencia impartida en la Universidad Autónoma de Campeche en 1999 ofreció su definición consistente «en un proceso realizado por las autoridades legítimamente electas para resolver necesidades mediante la utilización de recursos públicos, mediante el cual también se vinculan las decisiones de gobierno con la administración pública, tendiendo siempre a la búsqueda de la racionalidad» y Alcántara (1995) se refiere a éstas como «determinados flujos del régimen político hacia la sociedad, que son productos del sistema político y por tanto del uso estratégico de recursos para enfrentar los problemas nacionales», o como lo planteó Peters (En Pallares, 1988), «son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno que, actuando directamente o a través de agentes, van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos». Oslak (1982) haciendo referencia a la región latinoamericana nos puntualiza que «son un conjunto de sucesivas tomas de posición del estado frente a cuestiones socialmente problematizadas» y Chandler y Plano (1988) las definen como «el uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales».

En su capítulo sobre las políticas públicas, De Kostka (2004) nos entrega una serie de definiciones a cargo de Dror, Wildavsky y Dunn, comenzando con la del autor hebreo en donde nos expone a las políticas como «una supradisciplina orientada a la búsqueda del aprovechamiento (...) y caracterizada por una serie de diferentes paradigmas relacionados con las Ciencias Sociales contemporáneas». Siguiendo con la línea conceptual, Wildavsky se refiere a el actuar público como «un problema sobre el cual algo pudiera o debería hacerse» y Dunn la materializa como «las soluciones a los problemas con los que se enfrenta el poder gubernamental». Finalmente, Frohock (En Ruíz, 1999) nos describe la política pública como «una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas.»

## Quid Juris

Así pues, una política pública implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos así como a la obtención de mayores niveles de bienestar social resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados. En nuestro concepto concurren los aspectos institucionales, los fenómenos participativos, las fórmulas de representación y otros elementos relacionados con las dimensiones y rendimientos efectivos de la democracia, pero ante todo predomina un elemento central para su existencia que es la presencia de la autoridad gubernamental (González Tachiúin, 2004).

### 2.1.4. PRINCIPALES ENFOQUES ENTORNO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

A partir del mismo Laswell, el estudio de la Política Pública ha suscitado diferentes enfoques y teorías dependiendo del énfasis que ponen en el método y la finalidad de las Políticas<sup>10</sup>. Así el análisis de políticas públicas o *Policy Analysis* (tema que se expondrá con un mayor detalle más adelante en este capítulo) intenta determinar un conjunto instrumental que permita establecer la alternativa más adecuada para la ejecución de los objetivos y programas de la administración pública.

Según Subirats (En Lindblom, 1991), los trabajos de gente como Simon, Dahl, Lindblom, Wildavsky o Majone han resultado esenciales para comprender que la política no es solo preocupación por los mecanismos de poder y legitimidad, ni tampoco exclusivo interés por el mundo de la representación política. La llamada escuela del *public policy* ha sido clave para aportar un número significativo de estudios y análisis en los que subyace la preocupación por la formación de decisiones políticas y por su puesta en marcha. El estudio del mundo de las políticas ha permitido analizar la política en acción, conectando con otras disciplinas, como la economía, el derecho o la sociología, en la voluntad de explicar procesos de intervención pública de las sociedades pluralistas.

La diversidad de definiciones sobre políticas públicas (Aguilar, 1991a) refleja un pluralismo de escuelas teóricas y metodológicas

que las abordan. Uno de estos enfoques es pues el *Policy Analysis*, el cual se centra en hallar la solución óptima a cada problema público, mediante esquemas analíticos. Un segundo enfoque lo constituye el incrementalismo, cuyo argumento central es que las decisiones se adoptan bajo esquemas pragmáticos que buscan «salir del paso» (Lindblom, 1959), más que obtener una solución global, es un enfoque que renuncia a la racionalidad en la toma de decisiones. Una tercera opción de estudio es la escuela del *Public Choice*, la cual sostiene que el mundo de la política no tiene reglas diferentes al de la economía por lo que en el terreno de la actividad pública los actores se atienen al principio de utilidad y actúan como lo hacen en el mercado los empresarios y consumidores.

El análisis de políticas públicas, enfoque más cercano a la ciencia política, representado por Lowi y Dye, sostiene que las políticas son el resultado de la acción de las élites y de la estructura del sistema político. Son las políticas las que determinan la política y son las características de cada política las que crean sus procesos decisionales específicos (Fernández, 1999). Otros autores, como Lindblom (1979) o Wildavsky (Pressman y Wildavsky, 1988), parten de criticar los métodos racionales porque éstos no toman en cuenta la complejidad que entrañan tanto las decisiones como el proceso de implementación. Sostienen de manera similar que cada uno de los actores consigue un resultado más ajustado a sus intereses, partiendo siempre de ajustes incrementales, sobre decisiones tomadas anteriormente.

Elementos centrales del incrementalismo dan la importancia que confieren al grado de consenso y a la magnitud de cambio requerido. Plantean que los grandes cambios provocan consensos menores y los cambios menores concitan, por el contrario, grandes consensos. El incrementalismo es un enfoque que estipula que las decisiones políticas en curso dependen, en gran medida, de las decisiones previas. Por definición, las políticas incrementales desalientan la controversia, recurriendo a la estrategia de desviarse en muy pequeña medida de la ruta trazada por los arreglos y prácticas anteriormente establecidas (Braybrooke y Lindblom, 1963).

Como apreciamos, existen diversos enfoques de las políticas públicas. Unos, en los que se incorporan análisis sistémicos, reflexiones políticas y socioeconómicas; los que enfatizan en los contenidos de las políticas y otros, que han centrado sus estudios en el análisis

## **Quid Juris**

de las diferentes fases o etapas de las políticas públicas, por lo que cobran importancia los actores y los estilos de decisión. También desde la perspectiva de Mayntz (1985), la administración pública en la práctica pierde su carácter de instrumental, ejecutora de la voluntad y consenso político y el conocimiento especializado se constituye en la base de su poder confiriendo a la administración la capacidad de eludir las decisiones y objetivos políticos. El carácter instrumental guarda relación con el problema de legitimidad de la dominación política. Desde el análisis de la administración pública es importante más bien distinguir claramente entre el sistema administrativo como un complejo de formas sociales reales, por un lado, y la función administrativa por otro.

De cualquier forma, los diversos métodos de estudio o de enfoque de nuestra disciplina, facilita el entendimiento y la eficiencia en la controvertida acción del gobierno en nuestro entorno social.

## **CONCLUSIÓN PARA EL INTERESADO EN LA DISCIPLINA**

El estudio de las políticas públicas es mucho más que «ser político» y en realidad ni siquiera se necesita serlo para inmiscuirse en el amplio mundo académico que estas ofrecen. Nuestra disciplina es de una estirpe tan noble, que permite la combinación de oficios durante su desarrollo. Así pues, ésta permite ofrecer opciones a quien la estudie, dándole la oportunidad de convertirse ya sea en «investigador de políticas públicas» y dedicarse a la docencia y la divulgación de conocimiento científico que tanto requiere de nuevos valores; o bien dedicarse al «análisis de las mismas» ofreciendo los servicios de asesoría y consultoría; u optar por conocer el «proceso para la elaboración» de las misas, ejerciendo el oficio de gobernante y hacedor de políticas públicas<sup>11</sup>.

El ámbito de acción es variado y rompe con el viejo paradigma de no dedicarse a la disciplina por carecer de «padrinos», oficio político o militancia partidista. Consideramos a nuestro territorio como un campo virgen que permite al interesado no sólo optar por uno de los caminos descritos en el párrafo anterior, sino inclusive combinarlos con éxito para convertirse en un buen candidato y posterior gober-



nante, con el valor agregado de haber sido instruido técnicamente en la materia y con la generosa disposición de transmitir los conocimientos a quienes opten por seguir esta extraordinaria ciencia que a muchos nos da razón intelectual para vivir en plena satisfacción.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar, L. (Ed.). (2000a). El estudio de las políticas públicas. **Colección Antologías de Política Pública. México, Miguel Ángel Porrúa.**
2. \_\_\_\_\_ (Ed.). (2000b). La hechura de las políticas públicas. **Colección Antologías de Política Pública. México, Miguel Ángel Porrúa.**
3. \_\_\_\_\_ (Ed.). (2000c). La implementación de las políticas. **Colección Antologías de Política Pública. México, Miguel Ángel Porrúa.**
4. \_\_\_\_\_ (Ed.). (2000d). Problemas públicos y agenda de gobierno. **Colección Antologías de Política Pública. México, Miguel Ángel Porrúa.**
5. \_\_\_\_\_ ([1991a] 2000) «Estudio introductorio». En Aguilar, L. (Ed.). El Estudio de las políticas. **México, Miguel Ángel Porrúa. 15 - 76.**
6. Alcántara, M. (1995). Gobernabilidad, crisis y cambio. **México, FCE.**
7. Anderson, J. (1990). *Public policymaking*. **Boston, Houghton Mifflin.**
8. Asher, W. ([1986] 2000). «La evolución de las ciencias políticas.» Aguilar, L., (Ed.). El Estudio de las Políticas Públicas. **México. Miguel Ángel Porrúa. 181 196.**
9. Ashford, D. (1989). La aparición de los estados de bienestar. **Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.**
10. Baena del Alcázar, M. (1999). Curso de ciencia de la administración. Vol. I. **Madrid, Tecnos.**
11. Bardach, E. (1999). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. **México, CIDE Porrúa.**
12. \_\_\_\_\_. (1980). *The implementation game*. **Cambridge, Ma., MIT Press.**
13. Behn, R. ([1986] 2000). «El análisis de políticas y la política.» Aguilar, L., (Ed.). El Estudio de las Políticas Públicas. **México. Miguel Ángel Porrúa. 239 274.**
14. Brewer, G. y De León, P. (1983). *The foundation of policy analysis*. **Homewood, The Dorsey Press.**
15. Browing, G., Halcli, A. et al (2000). *Understanding contemporary society: Theories of the present*. **Sage Publications.**
16. Caminal, M. (1997). Manual de ciencia política. **Madrid, Tecnos.**
17. Chandler, R. y Plano, J. (1988). *The public administration dictionary*. **Santa Bárbara, ABC-Clio.**

## Quid Juris

18. Dahl, R. (1961) *Who governs?*. New Heaven, Yale University Press.
19. De León, P. (1997). «Una revisión del proceso de las políticas: De Lawsell a Sabatier», *Gestión y Política Pública*. 1. México, CIDE. (Primer semestre de 1997).
20. De Kostka, E. (2004). **Políticas Públicas**. En Reyes, R. *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Consultado Electrónicamente el 16 de agosto de 2004 en: [http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas\\_publicas](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas)
21. Dror, Y. ([1971] 2000) «Prolegómenos para las ciencias de políticas». En Aguilar, L. (Ed.). *El Estudio de las Políticas.. México, Miguel Ángel Porrúa*. 119 - 148.
22. Easton, D. (1958). «The perception of authority. a politica change». En Friedrich, J. (Ed.). *Authority*. New York, Octagon.
23. Fernández, A. (1999). «Las políticas públicas.» En Caminal, M. (Ed.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid, Tecnos. 460 482.
24. González Tachiquín, M. (2004). *Fundamentos de políticas públicas*. Universidad Autónoma de Chihuahua.
25. Guerrero, J.P. (1995). «La evolución de las políticas públicas: Enfoques teóricos y realidades en 9 países desarrollados». *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. IV. # 1. (Primer Semestre de 1995).
26. Hogwood, W. Y Peters, B. (1985). *The pathology of public policy*. Oxford, Clarendon Press.
27. Jones, O. (1984). *An introduction to the study of public policy*. Monterrey, Ca., Brooks & Cole Publishing Company
28. Laswell, H. ([1951] 2000) «La orientación hacia las políticas». En Aguilar, L. (Ed.). *El Estudio de las Políticas Públicas.. México, Miguel Ángel Porrúa*. 79 103.
29. Leuchtenburg, W. (1963). *Franklin D. Roosevelt and the new deal 1932 - 1940*. New York, Harper and Row.
30. Lindblom, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid, INAP.
31. \_\_\_\_\_ ([1979] 2000). «Todavía tratando de salir del paso». En Aguilar, L. (Ed.). *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa. 227 254.
32. \_\_\_\_\_ ([1959] 2000). «La ciencia de salir del paso». En L. F. Aguilar, (Ed.). *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa. 201 - 226.
33. Lowi, T., ([1964] 2000) «Políticas públicas, estudios de caso y teoría política». En Aguilar, L. (Ed.). *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa. 89 118.
34. Lynn, L. (1980). *Designing public policy: A casebook of the role of policy analysis*.

Santa Mónica, Goodyear.

35. **Majone, G. ([1978] 2000)** «Los usos del análisis de políticas». En **Aguilar, L. (Ed.)**. La hechura de las políticas. México, Miguel Ángel Porrúa. 341-366.
36. **Martínez Puón, R. (2001)**. **Retos y dilemas de la formación y profesionalización de recursos humanos para la administración pública en México**. Ponencia presentada ante el VI Congreso Internacional del CLAD en Buenos Aires. Consultado Electrónicamente el 11 de agosto de 2004 en:  
<http://cebem.com/biblioteca/vicongresoclad/martipuo.pdf>
37. **Mayntz, R. (1985)**. Sociología de la administración pública. **Madrid, Alianza**.
38. **Mead, L. (1995)**. «*Public policy: Vision, potencial, limits.*» **Policy Currents**. (february of 1995): 1-4.
39. **Meny, I. y Thoenig, J. (1992)**. Las políticas públicas. **Barcelona, Ariel**.
40. **Molina, I. y Delgado, S. (1998)**. Conceptos fundamentales de ciencia política. **Madrid, Alianza**.
41. **Nelson, B. (2001)**. «Políticas públicas y administración: Una visión general.» En **Goodin, R. y Klingemann, H. (Eds.)**. Nuevo Manual de Ciencia Política. Tomo II. **Madrid, Istmo**. 795 - 860.
42. **Neumann, J. y Morgenstern, O. (1944)**. *Theory of games and economic behavior*. **Princeton University Press**.
43. **Oszlak, O. (1982)**. «*Políticas Públicas e Regimes Políticos: Reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas.*» **Revista de Administração Pública**. 16. **Río de Janeiro**. (jan/mar 1982) :17 - 60.
44. **Pallares, F. (1988)**. «Las políticas públicas: El sistema político en acción». **Revista de Estudios Políticos**. 62. **México**: 141.
45. **Parsons, W. (1995)**. *Public policy*. **Great Britain, Cambridge University Press**.
46. **Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998)**. Implementación. **México, Fondo de Cultura Económica**.
47. **Sabatier, P. y Mazmanian, D. ([1981] 2000)**. «La implementación de la política pública: Un marco de análisis». En **Aguilar, L., (Ed.)**. La implementación

## Quid Juris

de las políticas. México, Miguel Ángel Porrúa. 323 - 372.

48. Simon, H. (1957a). *Administrative behaviour*. Londres, McMillan.
49. Somit, A. y Tanenhaus, J. (1967). *The development of american political science*. Boston, Allyn and Bacon.
50. Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid, MAP.
51. Thoenig, J. (1997). «Política pública y acción pública.» Revista de Gestión y Política Pública. 1. México, CIDE (Primer Semestre de 1997).
52. Wildavsky, A. (1980). *The self evaluating organization*. En Nachmias, D., *The Practice of Policy Evaluation*. New York, St. Marin's Press.
53. Wilson, W. (1887). «*The study of administration*» *Political Science Quarterly*. (june of 1887): 197 222.





# Perspectiva de las jurisdicciones mixtas dentro del marco de los sistemas jurídicos contemporáneos

M.D.S Manuel Benjamín González González

Durante los días del 6 al 9 de Noviembre de 2002 se celebró en Nueva Orleans Louisiana el Primer Congreso Mundial de Jurisdicciones Mixtas, fungiendo como anfitriona del evento la Escuela de Derecho de Tulane en coordinación con el Centro «Eason Weinmann de Derecho Comparado». El Congreso estuvo atendido por delegados de algunas veintiuna Facultades de Derecho con patrocinio de países como Sud-África, Escocia, Québec, Puerto Rico, Filipinas y Louisiana. Asimismo asistieron representantes de organizaciones tales como la «Asociación Internacional de la Ciencia del Derecho», «Academia Internacional de Derecho Comparado»; y la «Sociedad Americana de Derecho Comparado». El tema central del Congreso fue *«salience & unity in the mixed jurisdiction experience»*, ( «Proyección y unión en la experiencia de las Jurisdicciones Mixtas»). Los delegados aprobaron los estatutos de la nueva organización internacional *«the world society of mixed jurisdictions»* (La Sociedad Mundial de Jurisdicciones Mixtas); Se acordó celebrar el siguiente Congreso en Escocia en el año 2006 bajo los auspicios conjuntos de las Universidades de

## Quid Juris

*Aberdeen, Edinburgh y Glasgow.*<sup>1</sup>

Aunque la idea de los sistemas legales mixtos puede encontrarse hacia principios del siglo XX, es en años recientes cuando este concepto ha adquirido mayor importancia e interés. Desde sus inicios, como un concepto dentro del marco del derecho comparado, la idea de sistemas mixtos constituyó un medio de resistencia hacia la asimilación del *Common law* angloamericano, señalando como ejemplo el movimiento neorromanista de Escocia que se resistió a adoptar como sistema jurídico el *Common law* a pesar de formar parte del reino unido y que en la actualidad se considera como un sistema jurídico mixto.

Las Jurisdicciones Mixtas y los Sistemas Legales Mixtos, su significado y características se han convertido en un tópico de mucho interés y debate en Europa, sin duda a raíz de la Unión Europea, la cual ha logrado conjuntar muchos sistemas jurídicos bajo una sola legislatura, donde se han adoptado normas y directrices aún por encima de los derechos nacionales. En efecto, la Unión Europea constituye una Jurisdicción Mixta o está a punto de convertirse en una, logrando en su seno encontrar de manera histórica los dos tradiciones legales del mundo occidental, la romanista de los países continentales europeos y el Common Law de Inglaterra, Gales e Irlanda.<sup>2</sup>

La historia nos ha enseñado que las jurisdicciones mixtas son creadas cuando una cultura, con su sistema jurídico, idioma y organización de sus cortes, son impuestos, generalmente por la fuerza a una cultura distinta; un ejemplo claro lo encontramos en el caso de la Provincia de Québec que le fue impuesto el modelo del Common law de Inglaterra en las materias administrativa, judicial así como su sistema legislativo, pero respetando el derecho civil francés, o bien, la intrusión de otras culturas por la fuerza del ejército o mediante tratados como el caso de Bélgica y en el resto de Europa en tiempos de Napoleón al igual que Sudáfrica y Louisiana.

Las Jurisdicciones Mixtas también pueden ser creadas mediante recepción voluntaria de algún derecho extranjero, siendo un ejemplo clásico el caso de Escocia. Robin Evans-Jones describe de que manera abogados escoceses durante los siglos dieciséis y diecisiete, habiendo sido educados sobre derecho romano en universidades europeas, desarrollaron una gran preferencia por el modelo romanista, mismo que trajeron consigo al finalizar su preparación profesional. El Derecho Romano tenía la ventaja de ser escrito, en oposición al



derecho consuetudinario; era sistemático y proporcionaba mayor certeza y a menudo era más justo que el derecho indígena de los Celtas que hasta entonces había prevalecido en Escocia. Gradualmente, el Derecho Romano, que era familiar para los juristas entrenados en el exterior, suplantó al derecho indígena, y fue recibido dentro del país, convirtiéndose en Derecho Escocés. De manera significativa, Evans-Jones resalta: «El factor determinante que explica porque las recepciones ocurren es cuando un sistema jurídico fuerte se impone sobre un sistema débil mismo que se extiende de manera integral o parcial».

Sin embargo, una segunda recepción ocurrió en Escocia durante el siglo diecinueve, como resultado del enlace cultural con Inglaterra, cuando los abogados escoceses dejaron de ser educados en el continente y empezaron a verse como parte de una comunidad de habla inglesa, compartiendo con abogados ingleses y americanos una herencia legal asociada con la justicia y la libertad. El resultado de esta transformación cultural ha representado una lenta erosión de la herencia romanista del derecho escocés en favor del *Common law*.<sup>3</sup>

Resulta difícil que una Jurisdicción Mixtas sobreviva si existe un idioma oficial, una sola legislatura y un único sistema de cortes toda vez que esto propicia que ambos sistemas pronto sean fundidos uno con el otro. En efecto, la existencia de una jurisdicción mixta depende en gran medida del reconocimiento de dos idiomas, cada uno de los cuales es común a cada sistema legal de que se trate, siendo ejemplos ilustrativos los casos de Québec, Sudáfrica, Louisiana y Escocia.

En la actualidad, los sistemas mixtos se han erigido como un posible modelo de armonización de los sistemas romanista y del *Common law* en Europa, donde se analiza la posibilidad de celebrar un tratado constitucional entre los estados integrantes del tratado de *Maastricht*, lo que reviviría el sueño de lograr un *Ius Commune* en Europa al estilo de la Edad Media, o el caso del Tratado de Libre Comercio en América del Norte donde se involucran Estados con herencia legal distinta en la búsqueda del desarrollo y cooperación mundiales.

Debemos recordar que para efectos meramente didácticos, los comparatistas han clasificado los diversos sistemas jurídicos en el mundo en familias tomando en cuenta sus orígenes históricos, sus fuentes de derecho, su tradición intelectual y epistemológica, etc; en ese sentido encontramos a la familia neorromanista, la familia del

## Quid Juris

Common law y la socialista. Además existen otros sistemas jurídicos que por sus elementos heterogéneos no son susceptibles de formar familias ya que se resisten a todo intento de clasificación, tal es el caso de los sistemas religiosos y los sistemas mixtos.

En efecto, existen países tales como Israel, Japón, Escocia, La India, entre otros, que cuentan con jurisdicciones mixtas, producto de su experiencia histórica al haber sentido la influencia de los dos grandes sistemas jurídicos de la cultura occidental, ya sea por la vía política como fue el caso de Japón durante la Segunda Guerra Mundial, que adoptó el sistema del Common law como producto de la invasión estadounidense o por la vía técnica como el caso de Escocia que de manera voluntaria adoptó el sistema romanista a pesar de formar parte del reino unido; en la actualidad ambos países cuentan con sistemas mixtos.<sup>4</sup>

Existen curiosos casos de sistemas jurídicos en el mundo, donde conviven en un mismo territorio dos ordenes normativos distintos, uno basado en el *Common law* inglés y otro, basado en el derecho romano, tales son los casos de la Provincia de Québec, en el Canadá, el Estado de Louisiana, en los Estados Unidos y Escocia, país que experimentó una verdadera recepción del derecho romano y que pone de manifiesto que ambos sistemas no son antagónicos y que pueden convivir sanamente y compenetrarse uno del otro. La definición clásica de jurisdicción mixta de hace cerca de un siglo fue establecida por F.P. Walton: «Las jurisdicciones mixtas son sistemas jurídicos en los cuales la tradición romano germánica ha sido influido en algún grado por el derecho angloamericano.

Este concepto no difiere mucho de la definición moderna que de sistema legal mixto nos proporciona Robin Evans-Jones: «Lo que describo como sistema legal mixto en relación a la Escocia moderna, es un sistema legal, que, en general, exhibe características de ambas tradiciones legales, la romanista y la del Common law inglés. Por jurisdicción mixta debemos entender, en conclusión, aquellas unidades políticas, (países o sus divisiones políticas) que cuentan con sistemas jurídicos mixtos. Ejemplos de Jurisdicciones Mixtas que presentan rasgos de la tradición romanista y de Common law incluyen Louisiana, Québec, Puerto Rico, Sudáfrica, Zimbabwe, Botswana, Lesotho, Namibia, Las Filipinas, Sri Lanka y Escocia. Sin contar que algunas Jurisdicciones Mixtas también derivan en parte

de tradiciones legales no occidentales tales como países de África del Norte, Irán, Egipto, Siria, Irak e Indonesia. También resulta útil recordar que diferentes mezclas de sistemas jurídicos e instituciones existen en el mundo hoy en día, tal es el caso de Israel, que acorde al legado mosaico, el sistema jurídico original del pueblo judío fue eminentemente teocrático; Jehová, su dios, era a la vez el rey y su máximo poder político, de cuya palabra emanaban todas las leyes por lo que no había diferencia alguna entre Ius o norma secularizada y Fas o norma religiosa.

Así se explica el carácter mixto del sistema jurídico de Israel, cuyas raíces son tanto de derecho judío o mosaico, como de derecho anglosajón precisamente heredado como consecuencia del mandato británico, pero además tiene rasgos de derecho otomano y en consecuencia de derecho islámico, siendo el Corán y las costumbres árabes una importante fuente de derecho.

El caso de Japón, que aunque pertenece al mundo cultural chino, en realidad el derecho japonés muestra un desarrollo jurídico distinto por su espíritu agresivo y su sentido de homogeneidad nacional que se encuentra a la base del anti-individualismo japonés y su gran sentido de la comunidad en comparación con el ideal chino de armonía universal que se traduce en un confucionismo pacifista,<sup>5</sup> complementado con su carácter naturalista y humanista, con su primacía de lo tangible y una moral pragmática.

Sin embargo, fueron los acontecimientos bélicos durante la Segunda Guerra Mundial los que provocaron que en la actualidad, el sistema jurídico japonés sea el resultado de una combinación de los sistemas romanista y anglosajón combinado con una mezcla de la propia tradición japonesa.

Como un gran mosaico de contradicciones en armonía define el maestro José Humberto Zárate al sistema jurídico de Japón.

Un sistema jurídico por demás interesante para el comparatista y estudioso de la historia del derecho es el análisis del derecho de la India, donde se entremezclan tres sistemas jurídicos, el brahmán, el islámico, ambos de tipo religioso, así como el Common law, resultado de la colonización de la India por parte de Inglaterra; al efecto la dimensión histórica es de esencial trascendencia para la comprensión del desarrollo jurídico de este país.<sup>66</sup> Además del derecho hindú, musulmán y del Common law, en Pondincherri sobreviven aún restos

## Quid Juris

del derecho colonial francés.

Debemos señalar por último la importancia del método comparativo en el estudio del derecho extranjero en general o bien en algunas de sus instituciones tal como aconteció en la Ley de las XII Tablas que fueron inspiradas en superiores leyes griegas o bien como aconteció en la edad media cuando la Europa Continental adoptó el derecho romano de oriente, o si se quiere más aún, en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, antes de que allí penetrara el derecho inglés, el derecho comparado vino a ser un factor importante de desarrollo jurídico, teniendo siempre en cuenta el Primer Congreso Mundial de Derecho Comparado celebrado en París en el año de 1900 donde se mencionó que el objeto del Derecho Comparado es lograr un Derecho Común para toda la humanidad.

### M.D.S Manuel Benjamín González González

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la U.A.CH. con mención especial. Maestro en Derecho Social por la División de Estudios Superiores de la Facultad de Derecho de la U.A.CH. con mención honorífica. Aspirante al grado de maestro en Derecho Penal. Catedrático de la Facultad de Derecho de la U.A.CH. impartiendo las materias de Seminario de Cultura Jurídica, Técnicas de Investigación Jurídica, Derecho Romano II y Derecho Mercantil II. En la División de Estudios Supriores imparte la Cátedra de Sistemas Jurídicos Contemporáneos. Actualmente se desempeña como Visitador General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

### Anotaciones

<sup>2</sup> See B. Markesinis (ed.), *The Gradual Convergence: Foreign Ideas, Foreign Influences and English Law on the Eve of the 21st Century*, Clarendon Press, Oxford (1993).

<sup>3</sup> CASTÁN TOBEÑAS, José, CASTÁN VÁZQUEZ, José María, LÓPEZ CABANA, Roberto M., *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, Editorial Abeledo- Perrot, Argentina, p. 118.

<sup>4</sup> MARGADANT, Guillermo F. *La Segunda vida del Derecho Romano*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 25

<sup>5</sup> MARGADANT, Guillermo F. *Panorama de la Historia Universal del Derecho*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, p. 394.

# La Jurisprudencia Electoral. Obra colectiva del Estado Democrático de Derecho\*.

*Leonel Castillo González\*\**

El contenido sustancial de las tesis relevantes y de jurisprudencia se encuentra en las ejecutorias y resoluciones jurisdiccionales emitidas conjuntamente por todos y cada uno de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desde la elaboración del proyecto por el ponente y sus secretarios, el enriquecimiento de los contenidos, en las sesiones previas, con las luces intelectuales y la experiencia de los demás magistrados, hasta su culminación en la sesión pública de resolución, además de la depuración y aprobación final a la que todos dedican muchas horas, con empeño, con gusto, con total dedicación, lo que eleva, considerablemente, la calidad de la redacción y concisión de las tesis y de la fuerza expresiva de los rubros adoptados, pues como bien escribió Jaime Balmes, *mejor conoce un artesano los objetos de su profesión que quien sin usarlos teoriza sobre ellos con los más encumbrados conceptos y altisonantes palabras*<sup>1</sup>.

Empero, la jurisprudencia no es obra exclusiva de los tribu-

Los conceptos expuestos en este trabajo han constituido la base de la presentación de la obra *Jurisprudencia y tesis relevantes, 1997-2005*, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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

## Quid Juris

nales emitentes, sino el resultado de una tarea colectiva, un producto social, como lo explica el Magistrado del Tribunal Supremo Español, Jesús Ernesto Peces Morate:

«La jurisprudencia, constituida por decisiones que se pronuncian en un tiempo dado en diversos litigios, se asienta en el pretérito y se proyecta hacia el futuro. Las resoluciones judiciales son el resultado de unos precedentes y el germen de lo que se resolverá en el tiempo venidero.

La jurisprudencia no es sólo una tarea colectiva en la que participan todos los jueces y tribunales que están en la actualidad administrando justicia sino que se nutre de un legado recibido y se abre de par en par hacia el futuro. Es un quehacer que requiere tener la mirada puesta en el presente pero sin perder de vista el pasado con la clarividencia de la fugacidad, que impone facilitar el devenir y el cambio.

*Los jueces no pueden desatender los precedentes ni condicionar o dificultar las sucesivas respuestas a las situaciones cambiantes, y, por consiguiente, la jurisprudencia aparece como una tarea colectiva intergeneracional, porque recrea el pasado y es germen del porvenir»<sup>2</sup>.*

En coincidencia, Ronald Dworkin compara la tarea de los jueces con la de diferentes escritores en la redacción de una novela hecha en cadena, en donde cada uno debe redactar un capítulo, en coherencia con los anteriores y con la apertura para los sucesivos<sup>3</sup>.

En la jurisprudencia electoral mexicana, como obra colectiva, intervienen: los ciudadanos, con las posiciones asumidas en la organización y realización de los comicios, en el ejercicio de sus derechos políticos, dentro y fuera de los partidos y agrupaciones políticas; las autoridades electorales, como operadoras primarias de las leyes de la materia y productoras de hechos y actos con relevancia jurídica; los ciudadanos, agrupaciones políticas y partidos políticos, al hacer valer los medios de impugnación con el planteamiento de posiciones argumentativas sobre los hechos y sobre el derecho; las demás partes del proceso, mediante el ejercicio del derecho a la contradicción, la

aportación de pruebas, la formulación de alegatos y la apertura de nuevas instancias; los juzgadores de los diversos eslabones de la cadena impugnativa, con los criterios en que sustentan sus fallos; los abogados de las partes; los medios de comunicación, como conductos de interrelación entre todos los protagonistas del derecho electoral, e inclusive los magistrados que formulan votos razonados, concurrentes o discrepantes, que obligan a la mayoría a emplearse con mayor profundidad en la formulación de su criterio y en la motivación persuasiva para sustentarlo, a fin de remontar racional y razonablemente los puntos del diferendo.

La mezcla de las actividades de todos ellos, en un proceso dinámico, dialéctico e interactivo, recoge las esencias de todo lo aportado por cada uno, y va dejando atrás lo secundario o insustancial, para seleccionar los ingredientes para la elaboración final de la jurisprudencia.

En la actualidad consideramos liquidada la teoría que negaba la función creativa de la jurisprudencia, y vigente la teoría relativa a que el cumplimiento de las finalidades de los ordenamientos jurídicos es de realización imposible sin la labor creativa de los jueces, respecto de lo cual, si se admite la analogía o semejanza con el proceso de construcción de un edificio, la ley se equipararía con los materiales fundamentales que se emplean para los cimientos y la obra negra, y la labor del juez a la arquitectura de cada resolución, con la aportación de detalles decisivos para el terminado y decoración de la obra, e incluso la decoración y elección del mobiliario necesario para su adecuado funcionamiento.

Se ha convertido en lugar común, doctrinalmente, la idea de que la jurisprudencia tiene la función de proporcionar seguridad, al hacer predecibles las decisiones de la judicatura en casos futuros, pero los estudios más recientes nos alertan para tomar con reservas la aseveración, pues la experiencia hace patente que la jurisprudencia sólo da lugar a ciertas probabilidades de predictibilidad, mas no a la total certeza sobre decisiones judiciales futuras, ante la imposibilidad de encerrar todos los casos concretos en determinados moldes, dadas las peculiaridades que individualizan cada caso concreto.

La lectura de la jurisprudencia electoral mexicana actual, reitera que el derecho electoral mexicano de hoy está compuesto de un contenido formal y material de gran amplitud, integrado por todas

## Quid Juris

las materias incluidas en las leyes electorales, y por las normas, actos y resoluciones materialmente electorales, aunque estén agregados y regidos por leyes distintas. Por esta razón, existen tesis sobre integración de los órganos electorales, por parte de las legislaturas estatales; organización y celebración de elecciones; registro de partidos políticos y de agrupaciones políticas, así como de sus derechos, prerrogativas y obligaciones; derecho laboral electoral; derecho administrativo sancionador electoral; derecho procesal electoral; geografía electoral, etcétera.

Debe recordarse que las tesis de jurisprudencia son producto de la actividad interpretativa de la norma por los jueces, en la secuencia colectiva mencionada, donde se atiende a los casos concretos, las leyes vigentes, las corrientes dominantes en el ámbito científico, así como a otras circunstancias variables.

De este modo, si la jurisprudencia es producto de la interpretación del derecho, regulador de las relaciones sociales, que por definición evolucionan constantemente, entonces la jurisprudencia no puede entenderse como algo estático, sino en constante evolución, desarrollo y perfeccionamiento.

Por tanto, debemos concientizarnos de que la jurisprudencia es sólo un instrumento de auxilio en el estudio y resolución de los casos concretos, y no moldes para vaciar en ellos los ingredientes de los nuevos asuntos o máquinas productoras de futuros fallos en serie. Así, debe pugnarse, en la resolución de cada caso, por una visión dinámica (que a su vez exige análisis y crítica) en la cual la interpretación sea el medio para adaptar la norma a las necesidades presentes y las previsibles de la vida social.

Aprovecho este trabajo, para volver sobre una inquietud respecto a la necesidad de hacer investigaciones teórico-críticas sobre los sistemas mexicanos rectores de la jurisprudencia, en vez de continuar la inercia de orientar los estudios hacia meras explicaciones descriptivas de la normatividad, y cuando más del alcance dado a éstas por la propia jurisprudencia, pues es necesario evaluar si los sistemas vigentes corresponden con el Estado democrático de derecho que queremos perfeccionar paulatinamente en México, con avances visibles en el orden electoral y no muy claros en otras áreas de la organización Estatal, o si estos sistemas legales rectores de la jurisprudencia, permanecen anclados en un régimen autoritario a ultranza, que la



sociedad mexicana pretende sepultar en el pasado, pues todo juez, en cualquier nivel, debe interpretar e integrar la norma jurídica, y en esa labor, deben existir mecanismos que le permitan apartarse, de los criterios obligatorios establecidos, ante la concurrencia de nuevas circunstancias y posiciones de la vida política, social y económica del país, siempre y cuando lo justifique expresamente, mediante la enunciación de las razones por las cuales ha considerado no juzgar con base en ellos, sea porque la interpretación del precedente ya no se adecua a la nueva realidad social, sea porque se considere contraria a los valores, principios o fines actuales de la norma, etc., sin perjuicio de fortalecer y hasta reforzar los cauces para el análisis de los órganos terminales, para reafirmar una postura o asumir los nuevos criterios.

Asimismo, es necesario propiciar mayor dinámica a la jurisprudencia obligatoria, resolviendo los problemas que ocasiona la innegable retroactividad de su interrupción, ante la inmediatez de la entrada en vigor del nuevo criterio, en perjuicio de quienes celebraron actos jurídicos con sustento en la tesis interrumpida. Como señala Francisco Blasco Gascó, *cuando se trata de un cambio de criterio jurisprudencial, la aplicación inmediata de la nueva doctrina equivale a dar eficacia retroactiva al cambio sobrevenido. A los que han confiado en el precedente judicial, la nueva orientación les afectará*<sup>4</sup>.

En ese sentido, el propio autor se pregunta si con la aplicación retroactiva del nuevo criterio se viola el principio de seguridad jurídica, a lo cual responde: *En realidad, la cuestión de eficacia temporal del cambio de criterio se traduce en la elección entre primar la seguridad y confianza o remediar el error de una doctrina (interpretación) que se considera equivocada u obsoleta*<sup>5</sup>. Por tanto, sería preferible encontrar el equilibrio entre ambos.

También conviene sopesar si debe renovarse la legislación para acotar claramente los contenidos de las resoluciones con las que se puede integrar jurisprudencia obligatoria, sobre la base, tal vez, de la experiencia anglosajona y de alguna continental, donde se distingue entre *ratio decidendi* y *obiter dicta*; según el cual, no todas las consideraciones hechas en una sentencia deben ser vinculantes, sino sólo aquellas en las cuales se hace la formulación del principio, regla o razón general que constituyen la base para resolver el caso, es decir, la *ratio decidendi*, en tanto que los *obiter dicta*, afirmaciones secundarias a la fundamentación principal, en todo caso pueden citarse a modo de persuasión<sup>6</sup>.

## Quid Juris

Se requiere, en fin, establecer los filtros necesarios para evitar que las compilaciones oficiales de jurisprudencia se abulten al infinito, muchas veces con tesis sobre contenidos textuales de la ley, agravios inoperantes, temas de extremada casuística y otros de clara intrascendencia, que dificultan la consulta, aunado a la extensión de las sentencias, no tanto con argumentos del Tribunal que las emite, sino con múltiples transcripciones innecesarias de antecedentes, precedentes, consideraciones inocuas de la autoridad responsable, textos jurídicos, extensos pliegos de agravios carentes de sustantividad; debe pensarse en mecanismos para que la renovación de los criterios pueda nutrirse con nuevas ideas, acordes con la dinámica social, de abajo hacia arriba, después de cierto tiempo de vigencia de una tesis jurisprudencial, y no sólo de arriba hacia abajo y con sujeción a criterios discrecionales de los órganos de mayor jerarquía, desde la decisión de revisar o no revisar las viejas tesis.

Se estima que en la materia electoral hay tiempo suficiente para pensar en esos tópicos, dado que la construcción jurisprudencial es reciente, por lo que todavía no presenta la problemática que puede generar una jurisprudencia estática, mecánica y anquilosada. Además, la Sala Superior ya se ocupa preventivamente de esos tópicos, por la vía de la interpretación de las leyes vigentes.

Cierro con la esperanza optimista de que estas líneas puedan ser de alguna utilidad para la consecución de los propósitos planteados.

### Anotaciones

<sup>1</sup> El criterio. Espasa Calme. 7ª ed. España. 1956. p. 7.

<sup>2</sup> Valor de la jurisprudencia. Publicado en «La fuerza Vinculante de la jurisprudencia» de la serie de estudios de derecho judicial. Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial Español. España. 2001. t. 34. p. 25.

<sup>3</sup> El Imperio de la justicia. Gedisa. 2ª ed. Traducción Claudia Ferrari. España. 1992. pp. 166-172.

<sup>4</sup> Funciones y eficacia de la norma jurisprudencial. Publicado en «La fuerza Vinculante de la jurisprudencia» de la serie ... Op. Cit., p. 213.

<sup>5</sup> La norma jurisprudencial. Tirant lo blanch. España. 2000. pp. 99 y 100

<sup>6</sup> BERNAL PULIDO, Carlos. El derecho de los derechos. Universidad del Externado de Colombia. Colombia. 2005. pp.176 y 177.



## **Quid Juris**

Año 1 Volumen 2

se imprimió entre los días 8  
y 13 de octubre de 2005,  
en el taller de impresión de  
Ediciones del Azar A.C.  
a cargo de Darío Estrada.

Sus acabados finales se realizaron  
en Encuadernaciones ARI.

El tiraje comprende 1001 ejemplares.



CUIDADO DE LA EDICIÓN:  
José Miguel Salcido Romero