

# Quid Iuris

Volumen 26 Año 2014

Publicación trimestral del  
Tribunal Estatal Electoral  
de Chihuahua



Publicación Indexada. Folio 17756

Sistema Regional de Información  
en Línea para Revistas Científicas  
de América Latina, el Caribe, España y Portugal

latindex

QUID IURIS: Locución latina. "¿QUÉ DEL DERECHO?"

Número ISSN: 1870-5707

Clasificación:

LC - JA71

Dewey – 324.072

***Se prohíbe la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación sin la autorización de los autores.***

EN LA PORTADA.- El municipio de Casas Grandes, ubicado en la región noroeste del estado de Chihuahua, alberga a Paquimé, la ciudad prehispánica más sobresaliente del norte de México, cuyo florecimiento, auge y abandono tuvo lugar entre los siglos XIII y XV, poco antes de la llegada de los españoles. La cultura de Paquimé tuvo sus orígenes en la misma región norteña de Chihuahua y en otras partes más al norte, como Nuevo México, Colorado y Arizona.

El asentamiento prehispánico de Paquimé, el lugar de las Casas Grandes como su nombre lo indica, cuenta con alrededor de cincuenta hectáreas de las cuales sólo una parte se ha excavado, destaca por sus construcciones de edificios formados de adobe con tierra arcillosa, a partir de lodo precolado y apisonado, que llegaban a alcanzar hasta los siete pisos de altura además contaban con singulares puertas en forma de «T». Sus edificios tienen rasgos de la cultura de Oasis América y muestran la habilidad de sus arquitectos. Estas construcciones apreciadas desde una visión panorámica se observan como un gran laberinto de adobe, reflejo de una gran civilización; de la cual sus imponentes y silenciosas ruinas construyeron hasta dos mil habitaciones que contaron con mecanismos de calefacción y un buen estructurado sistema hidráulico con el objeto de hacer frente al imponente desierto chihuahuense.

Al oeste de la zona arqueológica se encuentra una hilera de estructuras construidas con relleno y piedra que se cree funcionaban como centros ceremoniales. Entre sus principales construcciones pueden mencionarse el juego de pelota, la Casa de los Hornos, el Montículo de la Cruz, la Casa del Pozo o de la Noria, la Casa de los Muertos, la Casa de las Columnas y la Casas de las Guacamayas. También era un centro de comercio que se dedicaba al intercambio de conchas, cobre y cerámica de las cuales se han encontrado valiosas piezas dentro de esta zona nombrada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO.

Alfareros de la región específicamente del poblado de Mata Ortiz, han buscado rescatar la tradición artesanal de su pueblo, imitando aquellas piezas de barro multiformes con diseños geométricos y policromadas en tonalidades rojas y negras principalmente, mezclando tierras del suelo, así como minerales del lugar para generar los pigmentos apropiados para su particular decoración, convirtiendo esta técnica en un estético arte chihuahuense cotizado a nivel internacional. El pionero de este peculiar arte fue el maestro Juan Quezada, quien compartió sus técnicas artesanales a los habitantes de Mata Ortiz, siendo en la actualidad la actividad que ocupa a todos los pobladores.

La cerámica de Mata Ortiz cuenta con registro de marca colectiva y un manual de reglas de uso, que certifica que la pieza es auténtica y un número de folio que identifica al artesano.

Fotografías:

Paquimé: cortesía del Instituto Nacional de Antropología e Historia, fotógrafo José Fierro Morales.  
Cerámica de Mata Ortiz: Casa de las Artesanías del Estado de Chihuahua, fotógrafa Nancy Flores Bernés.

Publicación trimestral coleccionable  
del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua  
Calle 33 No. 1510  
Colonia Santo Niño  
Chihuahua, Chih., México, 31200  
Tels.: (614) 4-13-06-91 y 4-13-64-50

[www.techihuahua.org.mx](http://www.techihuahua.org.mx)

[quidiuris@techihuahua.org.mx](mailto:quidiuris@techihuahua.org.mx)



@Quid\_Iuris

Aplicaciones disponibles en:



Apple Store

[www.quidiurischihuahua.org.mx](http://www.quidiurischihuahua.org.mx)

### **Consejo editorial**

Erick Alejandro Muñoz Lozano

*Magistrado Presidente*

Socorro Roxana García Moreno

*Magistrada*

César Lorenzo Wong Meraz

*Magistrado*

### **Responsable editorial**

Magistrada Socorro Roxana García Moreno

### **Comité editorial**

Lic. Patricia Graciela Rojas Nuñez

Lic. César Daniel Baca Romero

Lic. Nohemí Gómez Gutiérrez

Lic. Nancy Lizeth Flores Bernés

Lic. Alicia Hinojos Gutiérrez

### **Diseño de portada**

Ing. Miguel Ángel Solís Durán



## Objetivo

La colección jurídica Quid Iuris, es una publicación trimestral del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, la cual tiene como objetivo la divulgación y fortalecimiento de la cultura democrática a través de la difusión de trabajos de gran relevancia académica para los estudiosos de las ciencias jurídicas, políticas y sociales, con la participación de destacados académicos y juristas locales, nacionales e internacionales.

Quid Iuris se encuentra indexada en los catálogos *Latindex*, *vLex* y *clase*, importantes compiladores de archivos digitales de América Latina y el mundo entero, así como en la Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y arbitrada por la Escuela Libre de Derecho.





Tribunal Estatal  
Electoral de  
Chihuahua

# Quid Iuris

Con un espíritu de servicio y renovación constante, acorde a las demandas del siglo XXI, y con el propósito de acercar la Colección a más lectores, el Consejo editorial presenta a Quid Iuris en dos modalidades más que facilitarán su uso como herramienta de investigación.

Los pasos a seguir para acceder a la colección jurídica en estas nuevas modalidades son los siguientes:

1. Dispositivos móviles *Apple*: a) ingrese a la aplicación *App Store*, b) introduzca en el buscador las palabras claves “*Quid Iuris*”, c) Una vez encontrada la publicación electrónica se podrá acceder a su descarga de forma gratuita, d) posteriormente, los volúmenes de la Colección Jurídica quedaran disponibles en el “Quiosco” de sus dispositivos móviles *Apple* y se le informará automáticamente en el momento en que exista un nuevo volumen para su actualización. Es posible descargar un tomo o los veinticuatro de la Colección.
2. Aplicación *web*: a) en cualquier dispositivo con acceso a internet ingrese a la dirección electrónica [www.quidiurischihuahua.org.mx](http://www.quidiurischihuahua.org.mx) b) acceda al volumen de su preferencia, c) además, en el buscador podrá realizar consultas de los artículos a través de filtros por materia, volumen, autor o palabra clave.

Esta nueva herramienta es parte clave de la visión innovadora y muestra del crecimiento por el que hemos trabajado para colocar a Quid Iuris en un espacio importante en el ámbito académico a nivel estatal, nacional e internacional.



[www.quidiurischihuahua.org.mx](http://www.quidiurischihuahua.org.mx)



# Contenido

<i>Presentación</i>	13
<b>Artículo inéditos</b>	
<i>Los deberes de los Estados de investigar y enjuiciar las violaciones graves de derechos humanos en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos</i> Manuel E. Ventura Robles	17
<i>La cuota de género y el aumento de la participación de las mujeres en la representación política nacional: la LXII Legislatura Federal (2012-2015)</i> Arminda Balbuena Cisneros	41
<i>Revolución de la información y participación ciudadana</i> José Luis Jáquez Balderrama	69
<i>Acceso a la justicia, un derecho humano garantizado por la jurisdicción local</i> Elva Regina Jiménez Castillo	87
<i>Representación del orden constitucional estatal</i> José Miguel Madero Estrada, Arley Jiménez Vasavilbazo	115
<i>Antecedentes y dimensiones del Instituto Nacional Electoral</i> José Eduardo Borunda Escobedo, Abraham Paniagua Vázquez, Ignacio Camargo González	137
<i>Retos para la mejora del marco jurídico en materia de trata de personas</i> Areli Zarai Rojas Rivera	155
<i>La debida actuación de un tribunal jurisdiccional</i> Carlos Manuel Rosales	171
<b>Recomendaciones editoriales</b>	
<i>Tres ensayos: el Derecho y la equidad. La Justicia. La Sabiduría</i>	201
<i>Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales</i>	205
<i>Amores mexicanos</i>	207
<i>Lineamientos editoriales</i>	215



## Presentación

En la progresiva constitucionalización de los derechos humanos y posteriormente en su internacionalización por su inclusión en numerosos tratados y convenciones que han desarrollado lo que hoy en día conocemos como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, siendo fundamentales tanto para México como para América Latina los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, convirtiéndose en una herramienta indispensable la amplia jurisprudencia relativa al deber de investigar y prevenir las violaciones graves de los derechos humanos y la obligación de los Estados de enjuiciar tales conductas, tema que aborda de manera magistral el Juez de la Corte Interamericana de Derecho Humanos Manuel E. Ventura Robles, quién analiza los principales elementos que se deben de tomar en cuenta para garantizar la tutela de estos derechos fundamentales.

El próximo 17 de octubre se conmemora el LXI aniversario del voto de las mujeres en México, por lo que Quid Iuris por conducto de la experta en derecho electoral, doctora en Derecho Arminda Balbuena Cisneros, Titular del Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Nacional Electoral (INE), quien de manera clara, elocuente y sumamente interesante narra la evolución de la participación y representación política de las mujeres en nuestro país, y su regulación en las diversas etapas electorales, hasta llegar a la integración de la actual Legislatura Federal (2012-2015), artículo que se vuelve de imprescindible lectura para comprender el desarrollo de las acciones afirmativas que se han implementado en las diversas leyes electorales del país.

Por su parte, el doctor en Ciencias de la Información José Luis Jáquez Balderrama en su artículo "*Revolución de la información y participación ciudadana*" realiza una profunda reflexión sobre el periodista en el campo de la ética, haciendo énfasis a que la realidad informativa exige que los comunicadores lleven y apliquen su propia deontología. De igual forma, señala que la sociedad civil bien organizada y sin tintes partidistas es una herramienta efectiva que cambia el mundo, convirtiéndose en un poder

ciudadano, surgiendo así el "quinto poder" respaldado y acrecentado a través de las llamadas redes sociales.

El artículo denominado "*Acceso a la justicia, un derecho humano garantizado por la jurisdicción local*", de la autoría de la Magistrada del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, Elva Regina Jiménez Castillo estudia una impugnación presentada en esa entidad con motivo del proceso electoral 2013, que implicó la adopción de nuevos criterios interpretativos por parte del órgano jurisdiccional electoral local respecto a quiénes son las personas facultadas para interponer los medios de impugnación en contra de los resultados electorales, actuando así en apego irrestricto al nuevo paradigma de derechos humanos al maximizar su derecho al acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, siguiendo los criterios que han sido sostenidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial.

El doctor José Miguel Madero Estrada, Magistrado de la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit y la maestra Arley Jiménez Vasavilbazo, Oficial judicial de la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit, nos presentan el artículo intitulado "*Representación del orden constitucional estatal*", cuya temática aborda la interrogante de ¿Quién ostenta la representación constitucional del Estado de Nayarit? y para intentar dar respuesta a esta pregunta realizan un análisis de las facultades que tanto para el titular del Ejecutivo como para el Poder Legislativo se encuentran consagradas por la Constitución Local; de igual forma, hacen un breve estudio de esta representación en diversas entidades de la República. Finalmente abordan esta temática pero a la luz de las disposiciones que regulan la figura del Municipio en ese Estado.

"*Antecedentes y dimensiones del Instituto Nacional Electoral*" es el tema abordado por los doctores en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua, José Eduardo Borunda Escobedo, Abraham Paniagua Vázquez e Ignacio Camargo González, en donde detallan la evolución y consolidación del IFE, así como el nacimiento del INE como organismo nacional encargado de organizar las elecciones. Se analizan las

atribuciones, los retos que tiene esta institución, así como los perfiles y procedimientos para elegir a los integrantes de este organismo ciudadano cuya finalidad es dar certeza en los procesos electorales, discusiones que fueron extensas y en algunos momentos algidas pero cuyos resultados fueron favorables, finalmente hacen una última reflexión de los pendientes para que la reforma electoral funcione correctamente y con ello contribuir a la vida democrática del país.

Por su parte la licenciada en Ciencias Políticas y Directora de la Fundación *¿Y quién habla por mi?* Areli Zarai Rojas Rivera, en su artículo titulado "*Retos para la mejora del marco jurídico en materia de trata de personas*", realiza una profunda investigación en la que señala la importancia de la implementación de una correcta legislación en la materia de trata de personas, resaltando la necesidad de subsanar más de cincuenta errores contenidos en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de éstos Delitos; señala además que México y Colombia son los únicos países dentro de la ONU que cuentan con una Ley General de Víctimas ampliando la protección a quién sufre afectaciones graves a sus derechos humanos, reconociéndose el derecho a recibir ayuda, asistencia y atención para ellas y sus familiares por parte del Estado.

El doctor Carlos Manuel Rosales, nos comparte el artículo denominado "*La debida actuación de un tribunal jurisdiccional*", en el cual desarrolla diversas aristas que deben de tomarse en cuenta en torno al actuar de los impartidores de justicia, inicia con el estudio de un presupuesto tan básico como lo es la jurisdicción para continuar el análisis con los principios gobernantes (como él los denomina) más importantes en el ámbito jurisdiccional tales como la autonomía, imparcialidad, independencia, legalidad, objetividad y publicidad, haciendo un breve desarrollo de cada uno de ellos.

Deje a su discreción el contenido del volumen 26 de la Colección Jurídica *Quid Iuris*, no sin antes agradecer a todos los autores de nuestros artículos que colaboran con nosotros sin más ánimo que el compartir sus

conocimientos y apoyar nuestra publicación brindándonos la oportunidad de difundir la cultura democrática; y a ustedes amables lectores por darse el tiempo de leer parte de nuestra Colección ya sea en forma impresa o en su modalidad digital, la cual es editada trimestralmente por el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

Muchas gracias.

**Magistrada Roxana García Moreno**

Responsable editorial

*LOS DEBERES DE LOS ESTADOS DE  
INVESTIGAR Y ENJUICIAR LAS  
VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS  
HUMANOS EN EL SISTEMA  
INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE  
LOS DERECHOS HUMANOS*

*Manuel E. Ventura Robles\**

**SUMARIO:** I. Impunidad y Acceso a la Justicia; II. La investigación de violaciones a los derechos humanos; III. Principios generales de la obligación de investigar y sancionar graves violaciones de derechos humanos; 1. Oficiosidad; 2. Oportunidad; 3. Autoridades Competentes; 4. Independencia e Imparcialidad; 5. Exhaustividad; 6. Participación de las víctimas y sus familiares; IV. Conclusión; V. Fuentes de consulta.

---

\* Juez y Ex vicepresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Miembro *ex-officio* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Miembro de la "International Law Association"; Miembro de la "American Society of International Law"; Miembro del "Instituto Hispano-Luso-Americano y Filipino de Derecho Internacional"; Miembro Honorario de la "Asociación Costarricense de Derecho Internacional" y reconocido por ésta con el Premio "Manuel María de Peralta"; Miembro Correspondiente de la Asociación Argentina de Derecho Internacional; Miembro del "Consejo Editorial de la Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos", Miembro del Consejo Editorial del Boletín de la Sociedad Brasileña de Derecho Internacional y Presidente Honorario del Instituto Colombiano de Derechos Humanos. Correo electrónico: [manuelventura@cortheidh.or.cr](mailto:manuelventura@cortheidh.or.cr)

Recibido: 10 de junio de 2014.  
Aceptado: 10 de junio de 2014.

**Resumen:**

Este artículo trata de la amplia jurisprudencia de la Corte relativa al deber de investigar y prevenir las violaciones graves de derechos humanos, haré un especial énfasis en algunos lineamientos jurisprudenciales que considero definen lo que la Corte ha entendido por impunidad, acceso a la justicia y derecho a la verdad, en el marco de las obligaciones convencionales de los Estados parte. Posteriormente analizaré los principales elementos acerca de la obligación de investigar y sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos, para posteriormente, desglosar los principales principios de esta obligación de debida diligencia por parte de los Estados.

**Palabras claves:** Justicia, obligación, violaciones, derechos humanos, Estado, diligencia y principios.

**Abstract:**

This article deals with the extensive jurisprudence of the Court concerning the duty to investigate and prevent serious human rights violations, I will make a special emphasis on some jurisprudential guidelines define what I consider the Court has understood by impunity, access to justice and the right to truth, under the classical obligations of the states involved, subsequently I will analyze the main elements of the duty to investigate and punish those responsible of Human Rights violations. Later, break down the main principles of the duty of due diligence on the part of the States.

**Key Words:** Justice, duty, violations, human rights, State, diligence and principles.

## **I. Impunidad y Acceso a la Justicia**

Para comenzar, la Corte ha definido como impunidad "la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares".<sup>1</sup> Esta obligación de investigar a los responsables se refiere tanto a los autores intelectuales como a los encubridores de violaciones de los derechos humanos.<sup>2</sup>

Asimismo, la Corte ha establecido que el Estado "debe remover todos los obstáculos, *de facto* y *de jure*, que mantengan la impunidad, y que ésta debe ser erradicada mediante la determinación de las responsabilidades tanto generales -del Estado- como individuales -penales y de otra índole de sus agentes o de particulares.<sup>3</sup>

En este sentido, la Corte ha considerado que "[s]e debe combatir la impunidad por todos los medios legales disponibles, tomando en cuenta la necesidad de hacer justicia en el caso concreto y que aquélla propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas". Este Tribunal ha destacado también que la naturaleza y gravedad de los hechos en contextos de violaciones sistemáticas de derechos humanos genera una mayor necesidad de erradicar la impunidad de los hechos.<sup>4</sup> Además, esta obligación de combatir la impunidad se ve acentuada cuando se trata de violaciones cuyas víctimas son niños.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> CORTE IDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, Párr. 82.

<sup>2</sup> CORTE IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, Párr. 186.

<sup>3</sup> CORTE IDH. Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, Párrafo 199.

<sup>4</sup> CORTE IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, Párrafo 405.

<sup>5</sup> CORTE IDH. Caso Servellón García y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, Párrafo 154.

Esta concepción de impunidad no es sólo interamericana, por ejemplo, "[d]e igual modo, en el Sistema Africano, la Comisión Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos ha sostenido que el otorgamiento de total y completa inmunidad contra el procesamiento y juzgamiento de violaciones de derechos humanos, así como la falta de adopción de medidas que garanticen que los perpetradores de dichas violaciones sean castigados y que las víctimas sean debidamente compensadas, no sólo impiden a las últimas la obtención de una reparación a sus violaciones, negándoles con ello su derecho a un recurso efectivo, sino que promueven la impunidad y constituyen una violación de las obligaciones internacionales de los Estados".<sup>6</sup>

La impunidad se relaciona estrechamente al derecho de acceso a la justicia, ya que éste "requiere que se haga efectiva la determinación de los hechos que se investigan y, en su caso, de las correspondientes responsabilidades penales en tiempo razonable, por lo que, [...] una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales. [...]"<sup>7</sup>

En pocas palabras, "el derecho de *acceso a la justicia* no se agota con el trámite de procesos internos, sino éste debe además asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y para que se sancione a los eventuales responsables".<sup>8</sup>

Es así que el derecho al acceso a la justicia se relaciona con otro derecho: el derecho a la verdad. En este sentido, la Corte ha considerado que "el derecho a la verdad se encuentra subsumido en el derecho de la víctima o sus familiares a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades

---

<sup>6</sup> CORTE IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, Párrafo 146.

<sup>7</sup> CORTE IDH. Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C No. 217, Párrafo 152.

<sup>8</sup> CORTE IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán» Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, Párrafo 216.

correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la Convención".<sup>9</sup>

Pero más allá del derecho de los familiares de las víctimas, el derecho a la verdad tiene una dimensión colectiva, la cual "exige la determinación procesal de la más completa verdad histórica posible, lo cual incluye la determinación judicial de los patrones de actuación conjunta y de todas las personas que de diversas formas participaron en dichas violaciones y sus correspondientes responsabilidades".<sup>10</sup>

"[E]n una sociedad democrática se debe conocer la verdad sobre los hechos de graves violaciones de derechos humanos. Esta es una justa expectativa que el Estado debe satisfacer, por un lado, mediante la obligación de investigar las violaciones de derechos humanos y, por el otro, con la divulgación pública de los resultados de los procesos penales e investigativos. Esto exige del Estado la determinación procesal de los patrones de actuación conjunta y de todas las personas que de diversas formas participaron en dichas violaciones y sus correspondientes responsabilidades y reparar a las víctimas del caso".<sup>11</sup> Lo anterior, además, facilita a la sociedad la búsqueda de formas de prevenir este tipo de violaciones en el futuro.<sup>12</sup>

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló, desde su primer caso, que "el deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente tratadas como un hecho ilícito".<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> CORTE IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, Párrafo 48.

<sup>10</sup> CORTE IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, Párrafo 192.

<sup>11</sup> CORTE IDH. Caso Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, Párrafo 149.

<sup>12</sup> CORTE IDH. Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, Párrafo 78.

<sup>13</sup> CORTE IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, Párrafo 174.

Por otra parte, si bien la Corte no se ha referido como tal al derecho a la paz, en algunas de sus consideraciones se ha referido al pronunciamiento de otros órganos, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ejemplo de esto son las consideraciones de la Corte al analizar la impunidad de algunas de las más graves violaciones a los derechos humanos debido a las leyes de amnistía. En este sentido, la Corte citando al Alto Comisionado, se ha referido al falso dilema que existe entre paz o reconciliación y justicia, y manifestó que las amnistías y otras medidas análogas contribuyen a la impunidad y constituyen un obstáculo para el derecho a la verdad. Al respecto, "[I]as amnistías que exoneran de sanción penal a los responsables de crímenes atroces en la esperanza de garantizar la *paz* suelen fracasar en el logro de su objetivo, y en lugar de ello han alentado a sus beneficiarios a cometer nuevos crímenes. Por el contrario, se ha llegado a acuerdos de *paz* sin disposiciones relativas a amnistía en algunas situaciones en que se había dicho que la amnistía era una condición necesaria para la *paz* y en que muchos temían que los enjuiciamientos prolongaran el conflicto.<sup>14</sup>

En definitiva, la jurisprudencia de la Corte Interamericana en esta materia es amplia, pero lo que de ella hay que destacar es, en especial, dos puntos: I) por una parte, destacar la impunidad como una de las más graves violaciones a los derechos humanos puesto que sus efectos alcanzan a la víctima directa, sus familiares y a la sociedad en su conjunto y, II) por otra parte, el Estado puede y debe buscar la consolidación del derecho a la paz, sin embargo, esto no puede ser desconociendo el derecho a conocer la verdad y el derecho de acceso a la justicia.

## **II. La investigación de violaciones a los derechos humanos**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció, desde su primer sentencia contenciosa en el caso *Velásquez Rodríguez* la existencia de un deber estatal de investigar seriamente con los medios que el Estado tenga a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de

---

<sup>14</sup> CORTE IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay, op. cit., nota 10, párrafo 199.

su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación.<sup>15</sup>

La Corte también ha sido clara al establecer que la obligación de investigar se mantiene cualquiera que sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aún los particulares, pues si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado.<sup>16</sup>

Como se ha señalado anteriormente, la investigación judicial de graves violaciones de derechos humanos constituye un elemento fundamental para el esclarecimiento de lo sucedido a las víctimas, teniendo como objetivos principales: el establecimiento de la verdad, el castigo efectivo a los responsables de la misma, la restitución o en su caso la reparación de los derechos de las víctimas, y la identificación de aquellas medidas necesarias para prevenir que hechos similares no se repitan. En este sentido, son claves para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Al respecto, la Corte Interamericana se ha referido al vínculo entre verdad, justicia y reparación de la siguiente manera:

La Corte ha reconocido que el derecho a conocer la verdad de los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos se enmarca en el derecho de acceso a la justicia. Asimismo, la Corte ha fundamentado la obligación de investigar como una forma de reparación, ante la necesidad de reparar la violación del derecho a conocer la verdad en el caso concreto. El derecho a conocer la verdad también ha sido reconocido en diversos instrumentos de Naciones Unidas y recientemente por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA).<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> CORTE IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, op. cit., nota 13.

<sup>16</sup> CORTE IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 78.

<sup>17</sup> CORTE IDH. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C No. 202. Párr. 118.

Asimismo, la Corte ha establecido que el esclarecimiento de la verdad no sólo tiene una dimensión individual, destinada a la reparación de los derechos de la víctima y sus familiares, sino una dimensión colectiva, destinada a dar a conocer lo ocurrido a la sociedad en su conjunto. Al respecto, el Tribunal ha señalado que:

El Tribunal considera que el derecho a conocer la verdad tiene como efecto necesario que en una sociedad democrática se conozca la verdad sobre los hechos de graves violaciones de derechos humanos. Esta es una justa expectativa que el Estado debe satisfacer, por un lado, mediante la obligación de investigar las violaciones de derechos humanos y, por el otro, con la divulgación pública de los resultados de los procesos penales e investigativos. Esto exige del Estado la determinación procesal de los patrones de actuación conjunta y de todas las personas que de diversas formas participaron en dichas violaciones y sus correspondientes responsabilidades. Además, en cumplimiento de sus obligaciones de garantizar el derecho a conocer la verdad, los Estados pueden establecer comisiones de la verdad, las que contribuyen a la construcción y preservación de la memoria histórica, el esclarecimiento de hechos y la determinación de responsabilidades institucionales, sociales y políticas en determinados períodos históricos de una sociedad.<sup>18</sup>

Asimismo, la Corte IDH ha sido constante en el criterio de que, junto con la determinación de la verdad, el juzgamiento de los responsables de la violación de derechos humanos debe ser un elemento integrante de toda investigación. En palabras de la Corte, los Estados tienen "la obligación de remover todos los obstáculos fácticos y jurídicos que puedan dificultar el esclarecimiento judicial exhaustivo de las violaciones a la Convención Americana perpetradas en este caso, el juzgamiento de los responsables y la debida reparación de las víctimas".<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Ibid, párr. 119.

<sup>19</sup> CORTE IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia, op. cit., nota 8, párr. 302.

De esta manera, el derecho penal –sustantivo y procesal- se transforma en un elemento básico en la defensa de los derechos fundamentales, en el sentido de funcionar como herramienta clave para el alcance de los objetivos máximos que debe perseguir toda investigación de graves violaciones de derechos humanos. Sin embargo, estos objetivos, planteados desde la jurisprudencia internacional, comprenden, pero exceden, aquéllos tradicionalmente concebidos en el ámbito del proceso penal.

A fin de establecer lo sucedido y comenzar el proceso de reparación, en algunos casos la investigación también está destinada a identificar a las propias víctimas así como, frente a algunos tipos de hechos, determinar quiénes son sus familiares, su grupo o comunidad de pertenencia (como en los casos de miembros de asociaciones o miembros de pueblos o comunidades indígenas). Los pasos a tomar para el esclarecimiento de la verdad, para garantizar la participación de las víctimas en el proceso, o para determinar algunas de las omisiones u acciones que generaron responsabilidad, van más allá de lo que resulta necesario para garantizar un juicio justo para el acusado en el marco del proceso penal.

### **III.-Principios generales de la obligación de investigar y sancionar graves violaciones de derechos humanos**

De acuerdo con lo establecido en la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos y lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos en su jurisprudencia constante:

(...) los Estados Partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos

reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1).<sup>20</sup>

Respecto a qué recurso debe ser considerado como un recurso judicial efectivo frente graves violaciones de derechos humanos, la jurisprudencia de la Corte IDH ha señalado que es aquel que se dirige a la determinación de la verdad de los hechos y la reparación de los familiares, incluyendo la sanción efectiva de los responsables. La obligación de proporcionar un recurso judicial efectivo no excluye la posibilidad de que el Estado realice investigaciones no judiciales, como por ejemplo procesos administrativos, disciplinarios o investigaciones realizadas por comisiones de la verdad u otro tipo de mecanismos *ad hoc*, los cuales, según la Corte, pueden complementar pero no sustituir a cabalidad la función de la jurisdicción penal en casos de graves violaciones de derechos humanos.<sup>21</sup>

En relación con el tema de las Comisiones de la Verdad, la Corte Interamericana definió de manera clara la relación y los límites de una investigación de carácter judicial y una de carácter no judicial, de la siguiente manera:

La Corte estima que el establecimiento de una comisión de la verdad, según el objeto, procedimiento, estructura y fin de su mandato, puede contribuir a la construcción y preservación de la memoria histórica, el esclarecimiento de hechos y la determinación de responsabilidades institucionales, sociales y políticas en determinados períodos históricos de una sociedad. Las verdades históricas que a través de ese mecanismo se logren, no deben ser entendidas como un sustituto del deber del Estado de asegurar la determinación judicial de responsabilidades individuales o estatales por los medios

---

<sup>20</sup> CORTE IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1. Párr. 91; Corte IDH. Caso Yvon Neptune Vs. Haití. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180. Párr. 77.

<sup>21</sup> CORTE IDH. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9.

jurisdiccionales correspondientes, ni con la determinación de responsabilidad internacional que corresponda a este Tribunal. Se trata de determinaciones de la verdad que son complementarias entre sí, pues tienen todas un sentido y alcance propios, así como potencialidades y límites particulares, que dependen del contexto en el que surgen y de los casos y circunstancias concretas que analicen.<sup>22</sup>

Con base en la jurisprudencia de la Corte, procederé a analizar los principios generales que deben ser respetados en cualquier sistema jurídico y orientar las investigaciones para asegurar un efectivo acceso a la justicia, a saber: oficiosidad, oportunidad, competencia, independencia e imparcialidad, exhaustividad y participación de las víctimas y sus familiares.

### *1. Oficiosidad*

La Corte Interamericana es consistente en su jurisprudencia en el sentido de indicar que el Estado está obligado, una vez que toma conocimiento de una grave violación de derechos humanos, a iniciar de oficio una investigación seria y efectiva de los hechos.<sup>23</sup>

En este sentido, ha señalado que la investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales.<sup>24</sup>

Esta obligación se extiende a casos de violaciones graves a la integridad personal como la tortura, siempre que exista una denuncia de la ocurrencia de este tipo de actos o una razón fundada para creer que se hayan cometido. Al respecto, la Corte ha señalado que:

<sup>22</sup> CORTE IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166. Párr. 128.

<sup>23</sup> CORTE IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. Párr. 143.

<sup>24</sup> CORTE IDH. Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186. Párr. 144.

(...) aun cuando la aplicación de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes no haya sido denunciada ante las autoridades competentes, en todo caso en que existan indicios de su ocurrencia el Estado deberá iniciar de oficio y de inmediato una investigación imparcial, independiente y minuciosa que permita determinar la naturaleza y el origen de las lesiones advertidas, identificar a los responsables e iniciar su procesamiento.<sup>25</sup> Es indispensable que el Estado actúe con diligencia para evitar las prácticas de tortura, tomando en cuenta, por otra parte, que la víctima suele abstenerse, por temor, de denunciar los hechos.<sup>26</sup>

Asimismo, la Corte ha expresado que la obligación de investigar exhaustivamente hechos de tortura adquiere mayor importancia si éstos se produjeron mientras la víctima se encontraba bajo custodia estatal.<sup>27</sup> En este sentido, el Protocolo de Estambul también establece que, en casos de tortura, los Estados velarán para que se investiguen con prontitud y eficacia las quejas o denuncias de torturas o malos tratos y que, incluso cuando no exista denuncia expresa, deba iniciarse una investigación si existen otros indicios de eventuales torturas o malos tratos.

Además, cabe señalar que para la Corte Interamericana la obligación de asegurar, de manera oficiosa, un recurso efectivo frente a graves violaciones de derechos humanos subsiste aún cuando el país atraviese una situación de dificultad como es el caso de un conflicto armado interno,<sup>28</sup> e inclusive durante los estados de excepción.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> CORTE IDH. Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C No. 132. Párr. 54.

<sup>26</sup> CORTE IDH. Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187.

<sup>27</sup> CORTE IDH. Caso Bueno Alves Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164. Parr. 109.

<sup>28</sup> CORTE IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia, op. cit., nota 8, párr. 238.

<sup>29</sup> CORTE IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, op. cit., nota 22, párr. 54.

## 2. Oportunidad

Las investigaciones de graves violaciones a los derechos humanos deben ser oportunas. Ellas deben iniciarse de manera inmediata para impedir la pérdida de pruebas que pueden resultar fundamentales para la determinación de responsabilidades, deben realizarse en un plazo razonable y deben ser propositivas. La Corte ha establecido que el no iniciar de manera inmediata la investigación de posibles violaciones de derechos humanos representa una falta al deber de debida diligencia, pues se impiden actos fundamentales como la oportuna preservación y recolección de la prueba o la identificación de testigos oculares.<sup>30</sup>

En este sentido ha señalado que: el paso del tiempo guarda una relación directamente proporcional con la limitación –y en algunos casos, la imposibilidad– para obtener las pruebas y/o testimonios, dificultando y aún tornando nugatoria o ineficaz, la práctica de diligencias probatorias a fin de esclarecer los hechos materia de investigación, identificar a los posibles autores y partícipes, y determinar las eventuales responsabilidades penales. Igualmente, el Tribunal ha indicado que, estos recursos y elementos coadyuvan a la efectiva investigación, pero la ausencia de los mismos no exime a las autoridades nacionales de realizar todos los esfuerzos necesarios en cumplimiento de esta obligación.<sup>31</sup>

En el caso específico de hechos de tortura, la Corte señala que para que una investigación sea efectiva, deberá ser efectuada con prontitud y que el Estado debe proceder de forma inmediata independientemente de la inactividad de la víctima de la tortura.<sup>32</sup> Asimismo, la Corte ha establecido que cuando existen alegatos de supuestas torturas o malos tratos, el tiempo transcurrido para la realización de las correspondientes pericias médicas es esencial para determinar fehacientemente la existencia del daño, sobre

---

<sup>30</sup> CORTE IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149. Párr. 189.

<sup>31</sup> CORTE IDH. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, op. cit., nota 17.

<sup>32</sup> CORTE IDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110. Párr. 154.

todo cuando no se cuenta con testigos más allá de los perpetradores y las propias víctimas y, en consecuencia, los elementos de evidencia pueden ser escasos.<sup>33</sup>

Otro elemento a destacar es que la investigación debe ser llevada a cabo en un plazo razonable a efecto de esclarecer todos los hechos y sancionar a todos los responsables de la violación de derechos humanos. La suspensión de las investigaciones solo es posible por causas extremadamente graves.<sup>34</sup>

En términos generales, la inactividad manifiesta en la investigación de graves violaciones a los derechos humanos evidencia falta de respeto al principio de diligencia debida.<sup>35</sup> En este sentido, la Corte ha establecido que el derecho de acceso a la justicia no se agota con el trámite de procesos internos, sino que éste debe además asegurar, en tiempo razonable, el derecho de la presunta víctima o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y para que se sancione a los eventuales responsables. Asimismo, la Corte ha señalado que una demora prolongada constituye en principio, por sí misma, una violación de las garantías judiciales.<sup>36</sup>

En concreto, la Corte IDH ha establecido que:

(...) la falta de respuesta estatal es un elemento determinante al valorar si se ha dado un incumplimiento del contenido de los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, pues tiene relación directa con el principio de efectividad que debe irradiar el desarrollo de tales investigaciones. De tal forma el Estado al recibir una denuncia penal, debe realizar una investigación seria e imparcial, pero también debe

---

<sup>33</sup> CORTE IDH. Caso Bayarri Vs. Argentina, op. cit., nota 26, párr. 93.

<sup>34</sup> CORTE IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99. Párr. 131.

<sup>35</sup> CORTE IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124. Párr. 156.

<sup>36</sup> CORTE IDH. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120. Párr. 66.

brindar en un plazo razonable una resolución que resuelva el fondo de las circunstancias que le fueron planteadas.<sup>37</sup>

En relación con la determinación del plazo razonable, la Corte ha considerado que es preciso tomar en cuenta tres elementos: a) complejidad del asunto, b) actividad procesal del interesado y c) conducta de las autoridades judiciales.<sup>38</sup> Asimismo, se debe tomar en cuenta la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo, considerando, entre otros elementos, la materia objeto de controversia. Si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento corra con más diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve.<sup>39</sup>

A fin de ser desarrollada en un plazo razonable, la investigación no puede ser pasiva o consistir exclusivamente en innumerables pedidos de informes. La diligencia exige que las autoridades actúen de modo oportuno y de forma propositiva a fin de evitar que se pierdan irremediamente elementos probatorios por el paso del tiempo, o se demore el esclarecimiento de la verdad, la consecución de justicia o reparaciones.

La Corte Interamericana ha sido clara en el sentido de que las autoridades deben impulsar la investigación como un deber jurídico propio, no haciendo recaer esta carga en la iniciativa de los familiares.<sup>40</sup> Al respecto, el deber de investigar es una obligación de medios, y no de resultados. Sin embargo, debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa.<sup>41</sup> Es

---

<sup>37</sup> CORTE IDH. Caso García Prieto y Otro Vs. El Salvador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 168. Párr. 115.

<sup>38</sup> CORTE IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párr. 141.

<sup>39</sup> CORTE IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192. Párr. 155.

<sup>40</sup> CORTE IDH. Caso Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, op. cit., nota 23

<sup>41</sup> CORTE IDH. Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá, op.cit., nota 24.

decir, las investigaciones deben ser dirigidas por las propias autoridades, sin depender del aporte privado de pruebas.

### *3. Autoridades Competentes*

La Corte Interamericana ha puesto especial énfasis en la necesidad de que las investigaciones se realicen de la manera más rigurosa, por profesionales competentes y utilizando los procedimientos apropiados.<sup>42</sup> Cabe destacar que el Protocolo de Estambul también hace referencia a que todos los métodos utilizados para llevar a cabo las investigaciones de hechos de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes deben tener el máximo nivel profesional.<sup>43</sup>

### *4. Independencia e Imparcialidad*

La investigación debe ser independiente e imparcial y las exigencias de imparcialidad se extienden a cada una de las etapas del proceso, incluyendo la recolección inicial de la prueba, la visita al lugar del hallazgo de un cuerpo y todas las etapas posteriores.<sup>44</sup> En particular, es clave resguardar la investigación de la contaminación o alteración de la prueba que puedan realizar los posibles perpetradores, cuando ellos son agentes que tienen funciones de investigación como la policía militar, la policía, el Ejército en ciertas zonas, la Fiscalía o Ministerio Público, el personal penitenciario o cualquier otra entidad del Estado.<sup>45</sup>

La obligación de debida diligencia exige que se excluya de la investigación a los órganos que pueden haber estado involucrados en la misma, en la primera oportunidad en la que surjan indicios de su participación. Para el caso de la autoridad que dirige el proceso judicial, la Corte considera

---

<sup>42</sup> CORTE IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil, op. cit., nota 30, párr. 179.

<sup>43</sup> OFICINA del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Protocolo de Estambul*.

<sup>44</sup> CORTE IDH. Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167. Párr. 133.

<sup>45</sup> CORTE IDH. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101. Párrs. 173, 174.

como garantía fundamental del debido proceso el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal independiente e imparcial. Asimismo, la Corte ha expresado que los Estados deben garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio, y así inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática.<sup>46</sup>

La exigencia de imparcialidad en la determinación de la verdad excluye, por ejemplo, a la jurisdicción militar como fuero apropiado para la investigación y sanción de graves violaciones a los derechos humanos en la que han intervenido militares. Al respecto, la Corte ha señalado que cuando la justicia militar asume competencia sobre un asunto que debe conocer la justicia ordinaria, se ve afectado el derecho al juez natural y, *a fortiori*, el debido proceso, el cual, a su vez, se encuentra íntimamente ligado al propio derecho de acceso a la justicia.<sup>47</sup> Ello debido a que es razonable considerar que los funcionarios del fuero militar carecen de la imparcialidad e independencia requeridas por el artículo 8.1 de la Convención Americana para investigar violaciones de derechos humanos cometidas por militares de una manera eficaz y exhaustiva.<sup>48</sup>

La intervención de la jurisdicción militar en investigaciones de graves violaciones a los derechos humanos también afecta el principio del juez natural, pues implica la participación de autoridades distintas a las competentes en la investigación y procesamiento de los hechos. Al respecto, la Corte ha establecido que esta garantía del debido proceso debe analizarse de acuerdo al objeto y fin de la Convención Americana, que es la eficaz protección de la persona humana.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> CORTE IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. Párr. 171.

<sup>47</sup> CORTE IDH. Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Fondo. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90. Párrs. 52 y 160.

<sup>48</sup> CORTE IDH. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68. Párr. 125.

<sup>49</sup> CORTE IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163. Párr. 200.

## 5. Exhaustividad

La Corte ha considerado que la tutela de los derechos fundamentales protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos exige que las investigaciones sean exhaustivas. Al respecto, ha señalado que la investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales.<sup>50</sup>

El Protocolo de Minnesota, al cual la Corte Interamericana se ha referido en varias de sus sentencias, indica que las autoridades investigativas deben procurar esclarecer en la investigación de ejecuciones sumarias todos los aspectos relevantes a la misma, a saber: a) identificar a la víctima; b) recuperar y conservar medios probatorios relacionados con la muerte para ayudar a todo posible enjuiciamiento de los responsables; c) identificar los testigos posibles y obtener declaraciones de ellos con respecto de la muerte; d) determinar la causa, la forma, la ubicación y la hora de la muerte, así como toda modalidad o práctica que pueda haber provocado la muerte; e) distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio; f) identificar y aprehender a la persona o personas que hubieran participado en la ejecución, y g) someter al perpetrador o perpetradores sospechosos de haber cometido delito a un tribunal competente establecido por ley.<sup>51</sup>

## 6. Participación de las víctimas y sus familiares

La Corte ha reconocido el valor central de la participación de las víctimas en todas las etapas del proceso judicial dirigido a la investigación y castigo de los responsables de graves violaciones de derechos humanos. De acuerdo con lo establecido en su jurisprudencia toda persona que se

---

<sup>50</sup> CORTE IDH. Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá., op. cit., nota 24.

<sup>51</sup> OFICINA de las Naciones Unidas en Viena, *Manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias*, supra nota 8. Protocolo modelo para la investigación legal de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias.

considere víctima de una grave violación a los derechos humanos, o sus familiares, tienen derecho a acceder a la justicia para conseguir que el Estado cumpla, en su beneficio y en el del conjunto de la sociedad, con su deber de investigar dicha violación.<sup>52</sup>

Al respecto, la Corte ha señalado:

En lo que se refiere al ejercicio del derecho a las garantías judiciales consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana, la Corte ha establecido, *inter alia*, que "es preciso que se observen todos los requisitos que sirvan para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho, es decir, las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada representación o gestión de los intereses o las pretensiones de aquellos cuyos derechos u obligaciones estén bajo consideración judicial". Asimismo, esta disposición de la Convención consagra el derecho de acceso a la justicia. De ella se desprende que los Estados no deben interponer obstáculos a las personas que acudan a los jueces o tribunales con el fin de que sus derechos sean determinados o protegidos. Cualquier norma o práctica del orden interno que dificulte el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención.<sup>53</sup>

Asimismo, la Corte ha indicado que el Estado debe asegurar que los familiares tengan pleno acceso y capacidad de actuar en todas las etapas e instancias de dichas investigaciones y procesos, de acuerdo con la ley interna y las normas de la Convención Americana.<sup>54</sup> Además, la Corte ha establecido que los Estados deben regular las normas que permitan que los ofendidos o perjudicados denuncien o ejerzan la acción penal y, en su caso, participen en la investigación y en el proceso.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> CORTE IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras, op. cit., nota 34, párr. 184.

<sup>53</sup> CORTE IDH. Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C No. 190. Parr. 95.

<sup>54</sup> CORTE IDH. Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá, op.cit., nota 24, párr. 247.

<sup>55</sup> CORTE IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194. Párr. 284.

## **IV. Conclusión**

La obligación de investigar graves violaciones a los derechos humanos es uno de los deberes elementales del Estado para garantizar la tutela de los derechos fundamentales. La investigación judicial permite esclarecer las circunstancias en las que ocurrieron los hechos que generan responsabilidad estatal, constituyendo un paso necesario para el conocimiento de la verdad por parte de los familiares de las víctimas y la sociedad, así como el castigo de los responsables y el establecimiento de medidas que prevengan la repetición de las violaciones a los derechos humanos.

A partir de la obligación inderogable de respetar el derecho a la vida y la prohibición de la tortura, desarrolladas tanto por el derecho internacional de los derechos humanos como por el derecho internacional humanitario, la investigación judicial efectiva de conductas lesivas de los derechos mencionados está concebida para tener un efecto tutelar, aleccionador y disuasivo. La investigación apropiada de graves violaciones de derechos humanos resulta un componente clave para la obtención de justicia, y con ello, para el fortalecimiento y consolidación de un verdadero Estado de derecho, entendido como aquel que, de manera efectiva e incondicionada, salvaguarda los derechos fundamentales de la persona humana.

Tal y como lo ha afirmado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una sociedad democrática se debe conocer la verdad sobre los hechos de graves violaciones de derechos humanos. Esta es una justa expectativa que el Estado debe satisfacer, por un lado, mediante la obligación de investigar las violaciones de derechos humanos y, por el otro, con la divulgación pública de los resultados de los procesos penales e investigativos. Lo anterior, además, facilita a la sociedad la búsqueda de formas de prevenir este tipo de violaciones en el futuro.

## **V. Fuentes de consulta**

CORTE IDH. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C No. 202.

CORTE IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75.

CORTE IDH. Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187.

CORTE IDH. Caso Bueno Alves Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164. Parr. 109.

CORTE IDH. Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167.

CORTE IDH. Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212.

CORTE IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134.

CORTE IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140.

CORTE IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163.

CORTE IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124.

CORTE IDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110.

CORTE IDH. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120.

CORTE IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160.

CORTE IDH. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68.

CORTE IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221.

CORTE IDH. Caso Gómes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.

CORTE IDH. Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136.

CORTE IDH. Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C No. 132.

CORTE IDH. Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186.

CORTE IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.

CORTE IDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121.

CORTE IDH. Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C No. 217.

CORTE IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.

CORTE IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99.

CORTE IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196.

CORTE IDH. Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Fondo. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90.

CORTE IDH. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101.

CORTE IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

CORTE IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194.

CORTE IDH. Caso Servellón García y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152.

CORTE IDH. Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C No. 190.

CORTE IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192.

CORTE IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

CORTE IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149.

CORTE IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166.

CORTE IDH. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9.

OFICINA del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Protocolo de Estambul*.

OFICINA de las Naciones Unidas en Viena, *Manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias*, *supra* nota 8. Protocolo modelo para la investigación legal de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias.



*LA CUOTA DE GÉNERO Y EL AUMENTO  
DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES  
EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA  
NACIONAL: LA LXII LEGISLATURA  
FEDERAL (2012-2015)*

Arminda Balbuena Cisneros \*

**SUMARIO:** I. Introducción; II. Mujeres y democracia: igualdad y acciones afirmativas; III. La lucha de las mujeres por la representación política en el mundo; IV. La lucha de las mujeres por la representación política en México; *1. Antecedentes; 2. Cambios legales; 3. Acciones afirmativas e igualdad de género en el Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE);* V. Consideraciones finales; VI. Fuentes de consulta.

---

\* Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, España. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y miembro distinguido de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, Colegio de Profesionistas A.C., actualmente se desempeña como Coordinadora General del Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Nacional Electoral.

Recibido: 15 de julio de 2014.  
Aceptado: 15 de julio de 2014.

**Resumen:**

En este artículo se analiza la participación y representación política de las mujeres en México, en el ámbito federal, con especial énfasis en la LXII Legislatura (2012-2015). La premisa es que el incremento de la representación política femenina se explica en gran medida por la lucha política y social de diversas mujeres, organizaciones y grupos en favor de la igualdad lo cual, a su vez, se ha materializado en reformas electorales y en acciones institucionales que incluyen estrategias de discriminación positiva.

**Palabras clave:** cuota de género, discriminación positiva, acciones afirmativas, representación política femenina, LXII Legislatura Federal, paridad.

**Abstract:**

This article analyzes the political participation and representation of women in Mexico, In the Federal Scenario, with special emphasis on LXII Legislature (2012-2015). The premise is that the increase in women's political representation is largely explained by the political and social struggle of several women, organizations and groups in favor of equality gender which , in turn, has materialized in electoral reforms and institutional actions that include positive discrimination strategies.

**Key Words :** Gender quota, positive discrimination, affirmative actions, Female Political representation , Federal LXII legislature, equality.

## **I. Introducción**

La lucha por la igualdad política entre hombres y mujeres ha sido lenta y sinuosa. Hoy es el día en el que ni en las democracias más avanzadas se ha alcanzado igualdad plena de participación entre hombres y mujeres en la representación política. A pesar de importantes movimientos sociales, de cambios radicales en las costumbres sociales y de olas de reformas en códigos, leyes y reglamentos, queda mucho por hacer para alcanzar una verdadera democracia representativa e igualitaria.

En México, no fue sino hasta la reforma constitucional de 1953 que se reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser votadas, es decir, a gozar de una ciudadanía más plena. Un año más tarde, Aurora Jiménez Quevedo de Palacios resultó la primera diputada federal electa. En 1961, María Cristina Salmorán de Tamayo se convirtió en la primera ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), siendo también la primera mujer en integrar una suprema corte de justicia o un tribunal supremo en el mundo. A pesar de esos avances, no fue sino hasta 1979 cuando una mujer, Griselda Álvarez Ponce de León, ganó la gubernatura de un Estado (Colima); por último, hubo que esperar hasta 1984 para que se le otorgara por primera vez a una mujer una patente de notario.<sup>1</sup>

Por lo que hace a la instancia de representación por excelencia —el poder legislativo—, la participación política de la mujer también ha sido gradual, tal como se mostrará en este texto. La primera ley tendiente a la igualdad de género en el Congreso de la Unión data de hace veinte años. Sin embargo, tanto esta ley como sus sucesoras han experimentado diversos problemas en su aplicación; se hizo costumbre que las formalidades de la norma se cumplieran, mientras que la realidad apuntaba en otra dirección. Parte de esa responsabilidad recae en los partidos políticos, que han encontrado, una y otra vez, la manera de evadir el cumplimiento cabal de las cuotas de género. No obstante, ese tipo de prácticas recibió una especie

---

<sup>1</sup> A Olga Sánchez Cordero, quien fue nombrada posteriormente Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cargo que ha ocupado de 1995 a la fecha. Es la novena mujer en desempeñar tal función.

de criterio correctivo por parte de la máxima autoridad en materia electoral, mediante una resolución que significó un parteaguas y un precedente de primer orden para el respeto de las leyes dedicadas a garantizar la igualdad de género.

Se trata de la sentencia SUP-JDC-12624/2011 y sus acumulados emitida el 30 de noviembre de 2011 en la que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió que los partidos políticos están obligados a incluir a personas del mismo sexo como propietario y suplente de las candidaturas a diputados y senadores, esto en relación con los artículos 219 y 220 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) vigente en ese entonces.

El efecto fue notable: la LXII Legislatura (2012-2015) cuenta con el mayor número de mujeres en toda la historia política de México: 187 diputadas (37.4% del total) y 44 senadoras (34.4% del total).<sup>2</sup> Esas cifras superan el porcentaje promedio mundial de mujeres en legislaturas o parlamentos nacionales que es de 22.3%, para la Cámara baja (o única) y de 19.8% para las Cámaras altas o senados.<sup>3</sup>

El presente artículo se propone, entonces, analizar la participación y representación política de las mujeres en México en el ámbito federal, centrandó su atención en la LXII Legislatura. La premisa es que, si bien los criterios emitidos por el TEPJF -máxima autoridad jurisdiccional electoral- como la sentencia referida han contribuido a una mayor igualdad, el incremento de la representación política de la mujer se explica en buena medida por la lucha política y social de diversas organizaciones, grupos y personas en pro de la igualdad entre hombres y mujeres, lo cual, a su vez, ha cristalizado en reformas electorales que incluyen acciones de discriminación positiva.

---

<sup>2</sup> Al inicio de la LXII Legislatura, en septiembre de 2012, había 184 diputadas (36.8%) y 43 senadoras (33.6%).

<sup>3</sup> Inter-parliamentary Union, [fecha de consulta: 3 de julio de 2014], disponibles en: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

El artículo se divide en cuatro apartados. El primero contiene los elementos teóricos e históricos en torno al concepto de igualdad, que permiten posicionarlo como un eslabón inquebrantable de las democracias modernas. El segundo apartado expone los puntos de encuentro de la lucha feminista en el contexto mundial, así como los acuerdos internacionales en los que ha derivado la fuerte presión que han ejercido los grupos defensores de los derechos de la mujer. En un tercer apartado se ofrece una descripción de los antecedentes y las etapas por las que atravesó el movimiento feminista en México, para posteriormente enunciar cómo se materializaron, en el ámbito legal, las peticiones de dicho movimiento, así como las acciones afirmativas y de igualdad de género que se han promovido dentro del otrora Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE). Por último, se presentan las consideraciones finales.

## **II.- Mujeres y democracia: igualdad y acciones afirmativas**

La igualdad es un concepto que ha rebasado las definiciones etimológicas para convertirse en uno de los valores supremos que rigen la sociedad moderna. De ser una palabra que alude a la uniformidad y la semejanza, paulatinamente se convirtió en comparsa inseparable de la justicia y en aspiración característica de la democracia actual. Los primeros antecedentes del análisis y defensa de principios igualitarios se han identificado en la antigua Grecia, pero más allá del campo de la filosofía, el tema de la igualdad cobró verdadera importancia al convertirse en uno de los emblemas de lucha en el derrocamiento del Estado absolutista.<sup>4</sup>

El pensamiento iusnaturalista fue la fuente de donde brotaron las críticas que lograron derribar la justificación divina del poder del monarca. Dicha doctrina se fundamentó en la defensa de un derecho natural, previo al legislado, según el cual los hombres son libres e iguales desde su nacimiento; en términos llanos, nadie goza naturalmente de un poder de dominación

---

<sup>4</sup> Véase MARTÍNEZ Tapia, Ramón, *Igualdad y razonabilidad en la justicia constitucional española*, Almería, Universidad de Almería, Servicio de Publicaciones, 2000. ARISTÓTELES, *La Política*, introducción, traducción y notas de Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, Madrid, Alianza, 1998.

sobre otro, sino que todos comparten una misma condición, por el mero hecho de ser hombres. En ese contexto, la igualdad se erigió como un límite al ejercicio arbitrario del poder, de manera que no es casual que el artículo 1º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano –promulgada en 1787– estableciera que "los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derecho".

Una vez constituida la igualdad como un principio protegido por el Estado, fue preciso crear mecanismos capaces de garantizarla; es así que se impulsaron leyes encaminadas a satisfacer dos dimensiones: la igualdad ante la ley y la igualdad en la ley. La primera supone la inexistencia de diferenciaciones arbitrarias para la aplicación de la ley a un caso concreto. La segunda se presenta como un límite al legislador en el sentido de que el contenido de una ley no puede hacer diferenciaciones arbitrarias ni discriminatorias.<sup>5</sup>

Sin embargo, la promoción de los anteriores mecanismos no ha sido suficiente para revertir la desigualdad social, más aun, la evidencia apunta a que ésta es inevitable. Hay que advertir, empero, que la desigualdad no es necesariamente negativa; sólo lo es en la medida en que es injusta. El hecho de que existan individuos con más poder que otros, con más dinero o prestigio, no es injusto en sí mismo; lo es cuando esas diferencias sirven como instrumentos de dominación.<sup>6</sup>

En toda sociedad son identificables sectores marginados, discriminados y subordinados por diversas razones, entre las que se cuentan la raza, la religión, las preferencias sexuales y, para el caso que nos interesa, el género. Históricamente, las mujeres han padecido la discriminación social y sus fatales consecuencias; una de ellas, la imposibilidad para ser miembro activo en la vida pública, al tiempo que sus derechos políticos les eran negados. Baste decir a manera de ejemplo que desde la *polis* griega hasta hace unas pocas décadas, las mujeres no formaban parte de la ciudadanía,

---

<sup>5</sup> SANTIAGO Juárez, Mario, *Igualdad y Acciones Afirmativas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, pp. 15-16.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 197.

la cual era reservada para el ejercicio de los varones que cumplieran ciertas condiciones.

Como se sabe, la democracia formal pudo implantarse en distintos países, aun cuando las mujeres no tuvieran derecho a votar, ni a ser votadas; sin embargo, la inclusión de legislaciones electorales tendientes a defender los derechos políticos de sectores sociales en desventaja, como las mujeres o las minorías étnicas, es relevante para la democracia en el sentido que propone Michelangelo Bovero:

Aquello que distingue a la democracia de las demás formas de convivencia política, en la mayor parte de las versiones que de ésta han sido presentadas, en los tiempos antiguos o en los modernos, es alguna forma de igualdad, o mejor dicho, de parificación, de superación o de absorción de los desniveles.<sup>7</sup>

Aunque la igualdad de género no fue una pieza clave para la construcción de los sistemas democráticos, hoy en día se ha erigido como un elemento estructural sin el cual sería impensable la estabilidad de las instituciones, por lo que es posible decir que la búsqueda de la mejor fórmula para incorporar a las mujeres en la vida política es irreversible.

### **III. La lucha de las mujeres por la representación política en el mundo**

La constitución de la mujer como un actor político no fue una tarea fácil. Los llamados movimientos feministas se gestaron en un escenario lleno de adversidades. Barreras culturales, sociales, religiosas y hasta jurídicas se antepusieron a la lucha por el reconocimiento de los derechos de la mujer.

El antecedente más claro de organizaciones defensoras de la mujer fueron los movimientos sufragistas, que se extendieron en todo el mundo para conquistar el derecho al voto femenino. Empero, la posibilidad de elegir y

---

<sup>7</sup> BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, trad. de Lorenzo Córdova Vianello, Madrid, Trotta, 2002, p. 18.

ser elegidas sólo fue el inicio de varias etapas por las que tuvo que atravesar la lucha femenina. La nueva generación feminista se inició en América Latina en la década de 1970 y adquirió fuerza en la siguiente. Sin embargo, no fue sino hasta la última década del siglo XX cuando la demanda de participación equitativa en lugares de decisión se convirtió en un punto prioritario del movimiento.<sup>8</sup>

Así, las y los activistas se cuestionaron cada una de las razones que justificaban la subordinación femenina y manifestaron una fuerte oposición a la violencia física y psicológica, a la marginación y a los abusos que habían sufrido las mujeres. En un inicio repudiaron la condición social de la mujer y posteriormente encaminaron sus esfuerzos para reivindicar la capacidad de autonomía con la que debían contar todos los seres humanos, sin distinción de sexo.<sup>9</sup>

La lucha feminista elaboró una crítica al supuesto según el cual la igualdad ante la ley es suficiente para evitar injusticias; antes bien, puso en la mesa de discusión la idea de que no es justo tratar igual a los desiguales. Esto quiere decir que las mujeres, como grupo discriminado, requieren de una atención diferente en el ámbito público que tome en cuenta sus condiciones particulares, al tiempo que busque compensar los efectos negativos de la ancestral subordinación.

Bajo esa tesitura se han impulsado las llamadas acciones afirmativas o positivas, que la Comisión Norteamericana de Derechos Civiles define como "cualquier medida, más allá de la simple terminación de una práctica discriminatoria, adoptada para corregir o compensar discriminaciones presentes o pasadas o para impedir que la discriminación se reproduzca en el futuro".<sup>10</sup> Originalmente, las acciones afirmativas se concibieron para modificar la situación de desigualdad de los afroamericanos en los Estados

---

<sup>8</sup> BAREIRO, L. y MOLINA, N., *Igualdad, democracia y ciudadanía: Preinforme*, Coordinación Regional de ONG de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, 1994.

<sup>9</sup> SERRET, Estela, *Discriminación de género. Las inconsecuencias de la democracia*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2008.

<sup>10</sup> Cfr. Comisión Norteamericana de Derechos Civiles, [fecha de consulta: 8 de julio de 2014], disponible en: <http://www.usccr.gov/aaction/aamain.htm>.

Unidos; sin embargo, su uso se ha expandido para el beneficio de otros sectores sociales desprotegidos, como las mujeres.

La materialización de las acciones afirmativas en el ámbito político-electoral se ha dado principalmente bajo la forma de cuotas de género, que en términos generales pueden clasificarse en tres tipos:<sup>11</sup>

- a) Las que afectan a los aspirantes o a la lista de precandidatos de algún partido político. Es común encontrarlas en los estatutos internos de los partidos.
- b) Las que afectan la lista definitiva de candidatos. Por lo general se encuentran en los códigos electorales y que son aplicables a todos los partidos políticos por igual.
- c) Las que predeterminan o reservan cierto número de cargos de elección popular para que sólo puedan aspirar a ellos candidatos de un mismo sexo o grupo social particular.

En conjunto, ese tipo de medidas dan cuenta de que en las democracias consolidadas o en vías de consolidación, los movimientos de mujeres han intentado canalizar su activismo y reivindicaciones políticas por las vías institucionales de participación y representación política.<sup>12</sup>

En el plano internacional, los Estados han concretado múltiples acuerdos y tratados internacionales tendientes a garantizar la participación política de las mujeres. La idea subyacente a todos ellos consiste en reconocer que los derechos de la mujer en condiciones de igualdad y libres de toda discriminación tienen la calidad de derechos humanos, motivo por el cual su protección no sólo interesa a los gobiernos locales, sino también a las jurisdicción internacional.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> APARICIO Castillo, Francisco Javier, *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.p. 12.

<sup>12</sup> HERNÁNDEZ Monzoy, Andira, *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos. Políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina*, TEPJF, 2011.

<sup>13</sup> SÁNCHEZ Cordero, Olga, *Equidad de género en materia electoral. Pronunciamientos de la Suprema Corte de justicia de la Nación en AA.VV., Género y Democracia*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2012.

Es así que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con sus distintos documentos conformantes, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Belém do Pará, han establecido la igualdad ante la ley sin distinción de sexo, y han condenado la discriminación y la violencia contra la mujer.

Merecen singular atención los acuerdos derivados de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), promulgada en 1979, cuyo artículo primero define a la discriminación contra la mujer como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.<sup>14</sup>

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del Sistema Interamericano ha reconocido la necesidad de establecer ciertas consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación. En este mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que monitorea el cumplimiento del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, formuló la Observación General número 28 que tiene por objeto la especificación de medidas garantizadoras de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, entre las que destaca el uso de medidas de discriminación inversa.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>ACNUR, [fecha de consulta: 9 de julio de 2014], disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0031>

<sup>15</sup> BAREIRO Line, *Representación política de las mujeres*, en Dieter Nohlen, *et al.*, (comps.), *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Universidad de Heidelberg/International IDEA/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 685.

El impacto de este tipo de medidas ha sido diverso. De acuerdo con datos de la Unión Interparlamentaria y como se ha mencionado más arriba, para mayo de 2014, el porcentaje promedio de mujeres en legislaturas o parlamentos nacionales era de 22.3% para las Cámaras bajas o únicas, y de 19.8% para las Cámaras altas o senados. Los datos desagregados muestran que los países con el porcentaje promedio más alto de mujeres en el parlamento son los escandinavos con 42.1%, seguidos por los del continente americano con 25.7%, los europeos (sin países escandinavos) con 23.7%, en cuarto lugar se ubican los del África Subsahariana con 22.9%, en quinto están las naciones asiáticas con 19%, después le siguen los países árabes con 17.8%, y las del Pacífico en la última posición con 13.4%.<sup>16</sup>

Inserto en el esquema internacional, México ha impulsado distintas modificaciones a la legislación electoral con el objeto de incorporar activamente a las mujeres en la escena política. Pero esa transformación no sólo obedeció al cumplimiento de las pautas establecidas por los organismos internacionales. La lucha de las mexicanas por adquirir igualdad política tiene orígenes añejos.

## **IV. La lucha de las mujeres por la representación política en México**

### *1. Antecedentes*

Como en la mayoría de los países, la demanda por el derecho al voto inauguró el listado de exigencias que habría de enarbolar la lucha femenina en México. Desde el porfirismo comenzaron a crearse grupos de mujeres interesadas en la problemática de su tiempo, que se manifestaron en contra de la reelección presidencial y que exigían el establecimiento de principios igualitarios para dirigir el rumbo del país. Tal fue el caso de Hermila Galindo, quien en 1906, se convirtió en una de las primeras mujeres en exponer la necesidad de hacer de la igualdad un principio de relación y de condición para el acceso a los derechos.

---

<sup>16</sup> Datos de la Unión Interparlamentaria a mayo de 2014, [fecha de consulta: 3 de julio de 2014], disponibles en: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

Algunos años más tarde (1916), varios grupos se reunieron en el primer Congreso Feminista, el cual fue auspiciado por el gobernador de Yucatán, Salvador Alvarado. En dicho foro se exigía con firmeza el voto ciudadano de las mujeres. A partir de entonces, en Chiapas, Yucatán y Tabasco se conquistó la igualdad jurídica de las mujeres y el derecho a votar y ser votadas para puestos públicos de elección popular.<sup>17</sup>

En distintas latitudes del país fue permeando la preocupación de los gobiernos locales por incentivar la participación de la mujer; en ese contexto, es de mencionarse que, tras el Congreso Nacional Feminista en 1923, el gobernador de San Luis Potosí expidió un decreto en el que se concedía a las mujeres que supieran leer y escribir el derecho a participar en los procesos electorales municipales y estatales. Dicho año, Elvia Carrillo Puerto resultó la primera mexicana electa como diputada en un Congreso Local (Yucatán), mientras que Rosa Torres se convirtió en la primera presidenta municipal de México al resultar elegida para gobernar Mérida.<sup>18</sup>

En el ámbito federal, es relevante mencionar que, desde 1929, se tiene registro de la existencia del Partido Feminista Revolucionario y del Bloque Nacional de Mujeres dentro del Partido Comunista, que en años posteriores formaron parte del Frente Único Pro Derechos de la Mujer (FUPDM), el cual unificó una serie de demandas no sólo en relación a los derechos políticos, sino también a la igualdad salarial entre mujeres y hombres, por mencionar algunos temas.

Para 1935, más de 800 grupos se encontraban dentro de dicho Frente y, como era de esperarse, una de las principales demandas aglutinadoras era el derecho al voto femenino. En 1938, el Frente se integró al Partido Nacional Revolucionario, en el cual las mujeres votaban y participaban en algunas de las decisiones internas. Ya con el Partido Revolucionario Mexicano, las mujeres crearon la Alianza Nacional Femenina en 1941.

---

<sup>17</sup> REYNOSO, Diego y D'ANGELO, Natalia, *Ley de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México, Política y Gobierno*, vol. XIII, Núm. 2, 2006, pp. 279-313.

<sup>18</sup> ZEGADA Claire, María Teresa, *Indígenas y mujeres en la democracia electoral: análisis comparado*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, p. 43.

Los años previos a la conquista definitiva del derecho al voto de las mujeres estuvieron marcados por la preocupación de que la aprobación del sufragio femenino pudiera amenazar las candidaturas presidenciales, por pensarse que se trataría de un voto "conservador". Sin embargo, en contra de todos los temores y prejuicios, el jefe del Ejecutivo, Adolfo Ruiz Cortines, presentó en 1952 la iniciativa constitucional para que las mujeres pudieran votar y ser votadas, misma que sería aprobada el año siguiente.

Tras la consecución del voto, la lucha feminista amplió su espectro de demandas para generar condiciones equitativas para la mujer; es entonces cuando el impulso de las acciones afirmativas en México comenzó a cobrar sentido. En materia electoral, el primer paso que se dio fue en 1993.

## *2. Cambios legales*

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1993 se estableció en el artículo 173, fracción III, que los partidos políticos debían promover, en los términos que establecieran sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, mediante su postulación a cargos de elección popular.<sup>19</sup>

Aunque la disposición quedó limitada al carácter de recomendación, se puede considerar como el inicio de un largo camino por generar conciencia de la relevancia de abrir espacios a las mujeres en los partidos políticos.

Con la reforma electoral de 1996, se incluyó en el artículo transitorio Vigésimo Segundo del Decreto de reforma del COFIPE la indicación de que los partidos políticos nacionales tenían que considerar en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores por ambos principios no excedieran 70% para un mismo sexo. Además, promoverían la mayor participación política de la mujer.<sup>20</sup> Sin duda la medida fue más específica que su predecesora; sin embargo, la falta de distinción entre candidaturas

<sup>19</sup> DIARIO Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforma y adiciona el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 24 de septiembre de 1993.

<sup>20</sup> DIARIO Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 22 de noviembre de 1996.

titulares y suplentes, así como la ausencia de un criterio para establecer el orden de la ubicación de candidatos dentro de las listas plurinominales, sesgó los posibles efectos positivos de la reforma, ya que los partidos políticos cumplían con la cuota de género colocando a las mujeres como suplentes en las candidaturas nominales o bien, ubicándolas en los últimos lugares de las listas plurinominales con escasas o nulas posibilidades de llegar al poder.

En atención al vacío anterior, el COFIPE fue reformado de nueva cuenta en 2002 para establecer, por primera vez, una cuota máxima de 70% para candidatos propietarios de un mismo sexo (artículo 175-A). Asimismo, se establecieron restricciones en el orden de la lista de candidatos plurinominales, de modo que las mujeres tenían que aparecer, como mínimo, en una de cada tres posiciones dentro de las primeras nueve de cada lista. Por último, se estipuló que los partidos políticos podrían ser sancionados con amonestación pública y/o la negativa del registro de las candidaturas además de las ya existentes. Lamentablemente, las cuotas de género no se aplicarían en las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección mediante el voto directo, lo que creó una salida para no cumplir cabalmente con las cuotas señaladas.<sup>21</sup>

Conscientes de la situación anterior, el legislador reformó el COFIPE en 2008; se decidió incrementar de 30 a 40% la cuota mínima de candidatos propietarios de un mismo género. En el mismo tenor se estableció que las listas plurinominales debían incluir al menos dos mujeres en cada segmento de cinco candidatos. Es de mencionarse que las candidaturas de mayoría relativa se mantuvieron exentas de cubrir cuotas de género siempre y cuando fueran resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.<sup>22</sup>

A pesar de las reformas en el marco legal señalado, su efectividad se vio ensombrecida por la aparición de las denominadas *juanitas*. Este término

---

<sup>21</sup> DIARIO Oficial de la Federación, Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 24 de junio de 2002.

<sup>22</sup> DIARIO Oficial de la Federación, Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 14 de enero de 2008.

surgió a partir del caso de ocho diputadas electas en la sexagésimo primera legislatura (2009-2012), quienes renunciaron tres días después del inicio del primer periodo ordinario de sesiones para ceder sus cargos a los suplentes varones. Este hecho evidenció que las candidatas habían sido seleccionadas por los partidos para cumplir formalmente con las disposiciones establecidas en el COFIPE en el rubro de cuotas de género, pero no para ocupar sustancialmente el cargo. El tema de las *juanitas* es un hecho inadmisibles en una democracia, pues constituyó una acción de los partidos para violentar el espíritu de la ley.

Frente a este escenario y en vísperas de la elección de 2012, el Consejo General del entonces IFE estableció, en el Acuerdo CG327/2011,<sup>23</sup> que ningún partido político o coalición incluiría más de 60% de candidatos propietarios a diputados y senadores de un mismo sexo del total de las solicitudes de registro de candidaturas, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. En esta resolución, el IFE enfatizó el hecho de que la fórmula completa (propietario y suplente) debería estar integrada por representantes del mismo sexo.

Este acuerdo se convirtió en la punta de lanza de una serie de impugnaciones por parte de los partidos políticos, lo que llevó el caso al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Tribunal emitió la sentencia identificada con el expediente SUP JDC 12624/2011 y acumulados<sup>24</sup> que puede calificarse como la más importante en términos de igualdad de género en el México contemporáneo. Entre las disposiciones centrales de dicha resolución destacan las siguientes:

- Que los partidos políticos deberán presentar como mínimo 120 candidatos a diputados y 26 candidatos a senadores propietarios de un *mismo género*, en el caso de legisladores por mayoría relativa.
- Que de la totalidad de las solicitudes de registro, por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) tanto de diputados como de senadores, *al menos 40% de las*

<sup>23</sup> IFE, [fecha de consulta: 04 de julio de 2014], disponible en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/octubre/CGex201110-07/CGe71011ap9.pdf>

<sup>24</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [fecha de consulta: 04 de julio de 2014], disponible en: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-12624-2011.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-12624-2011.pdf)

*candidaturas deben integrar fórmulas completas (propietario y suplente) de un mismo género.*

Los lineamientos expresados por el Tribunal significaron un parteaguas para el establecimiento de las bases de un marco jurídico capaz de hacer valer las cuotas de género en México; esto sin menoscabar el hecho de que previo a la sentencia del Tribunal, ya era observable una tendencia que favorecía a las mujeres para postularse a cargos de elección popular. Para tener una panorámica de un antes y un después de la participación política de las mujeres en nuestro país, basta decir que mientras en la cuadragésimo segunda legislatura (1952-1955) sólo había una mujer diputada, para la sexagésimo primera (2009-2012) ya eran 168. Al inicio de la actual legislatura, había 184 diputadas (36.8%) y 43 senadoras (33.6%).<sup>25</sup> Este hecho sin precedentes no sólo abona al proceso de consolidación democrática del país, sino que posiciona a México como uno de los países con los índices más altos de representación política femenina en todos los parlamentos del mundo.<sup>26</sup>

En fechas recientes, cobran relevancia las modificaciones en materia de género introducidas por la reforma político-electoral de 2014, en la que se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de garantizar la paridad de género en las candidaturas para legisladores

---

<sup>25</sup> A julio de 2014, la Cámara de Diputados está conformada por 37.4% de mujeres (187 diputadas) y la Cámara de Senadores por 34.3% (44 senadoras). Con estos resultados, México cumple con uno de los objetivos de la meta G de la *Plataforma para la Acción de Beijing* de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: "adoptar medidas, incluso, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres". También se cumple con uno de los indicadores de la meta 3 de los *Objetivos del Milenio* propuestos por la ONU: "la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales".

<sup>26</sup> De acuerdo con ONU Mujeres, en enero de 2012 México se encontraba en el lugar número 31 en el rango de países que tienen entre 25 y 29.9% de participación femenina en la cámara baja (junto a Suiza, Austria, Trinidad y Tobago, Etiopía, Portugal, Luxemburgo, Bolivia, Afganistán, Sudán del Sur, Iraq y la República Democrática Popular Lao). Ahora, tras las elecciones más recientes, México se ubicaría en el lugar número 17, empatado con Argentina y al lado de naciones como Islandia, Noruega, Dinamarca, España, Bélgica, Mozambique, Costa Rica, Angola, Uganda y República de Tanzania, en el rango de quienes cuentan con un porcentaje de mujeres en la cámara baja de entre 35 y 39.9%. Véase mapa: *Mujeres en la política 2012*, [fecha de consulta: 8 de julio de 2014], disponible en: [http://genero.ife.org.mx/docs/mapa\\_ONU\\_Mujeres2012.pdf](http://genero.ife.org.mx/docs/mapa_ONU_Mujeres2012.pdf).

estatales y federales (artículo 41). Asimismo, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), publicada en mayo pasado, se mandata que la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el INE, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros. En cuanto a las listas de representación proporcional, la LEGIPE estipula que se integrarán por fórmulas de candidatos en las que tanto propietario como suplente deben ser del mismo sexo, y se alternarán fórmulas de distinto sexo hasta agotar cada lista (artículos 232-234).

En caso de incumplir con las reglas anteriores, el Consejo General del INE está facultado para sancionar con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes (artículo 235 de la LEGIPE). De esta manera, el nuevo marco normativo salvaguarda el principio de paridad entre mujeres y hombres en la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a senadores como de diputados federales, locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

### *3. Acciones afirmativas e igualdad de género en el Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE)*

Además de los cambios legales descritos, destacan cinco acciones que se han implementado en el IFE-INE para lograr un trato más equitativo entre hombres y mujeres. La primera se refiere a la aplicación de cuotas y paridad en la integración de los consejos distritales. Mediante estos principios, se consiguió que en el proceso electoral federal de 2008-2009 hubiera 47% de consejeras propietarias, mientras que en el de 2011-2012 se alcanzó la cifra de 49.8%.

La segunda medida consiste en la regulación del gasto para la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. En este sentido, 2% del gasto ordinario de los partidos políticos debe destinarse solamente a la formación política de las mujeres.<sup>27</sup> En junio de 2011, el

---

<sup>27</sup> Para mayor información puede consultarse la sección "El género en los partidos" en el micrositio *Género, igualdad y democracia* del IFE: <http://genero.ife.org.mx/partidos.html>

Consejo General aprobó el Reglamento de Fiscalización a las Prerrogativas de los Partidos Políticos, al cual se inscribieron definiciones puntuales sobre la igualdad de género y en donde se sugirieron temas, tareas y acciones concretas para que los partidos políticos puedan ocupar ese 2% de sus recursos en el fomento al liderazgo femenino.

En tercer lugar, cabe señalar que el Concurso Público 2013-2014 para ocupar 96 plazas del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) se dirigió exclusivamente a la participación de las mujeres. Esta medida se asumió como temporal y tuvo como finalidad principal equilibrar el número de hombres y mujeres dentro de la estructura del Instituto, pues hasta antes del lanzamiento de la convocatoria el 78.20% de las plazas estaban ocupadas por hombres y el 21.80% restante por mujeres. La aprobación de esta medida es el inicio de un largo camino, ya que las 96 plazas sólo lograrán que 25.8% de los funcionarios de carrera sean mujeres, sin mencionar que de los 32 vocales ejecutivos locales del Instituto, sólo tres son mujeres.<sup>28</sup>

La cuarta medida implementada consiste en la creación de la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del IFE/INE, aprobada en septiembre de 2013. Su principal función consiste en vigilar que las políticas generales y proyectos estratégicos del periodo 2013–2015 tengan como ejes rectores el desarrollo humano, la consolidación y transversalidad de la perspectiva de género y criterios para la no discriminación.<sup>29</sup>

Finalmente, se habilitó el Micrositio de "Género, Igualdad y Democracia", producido por el Centro para el Desarrollo Democrático a partir del proceso electoral federal de 2008-2009. En él se puede encontrar información relevante sobre eventos, publicaciones y acciones afirmativas que se realizan a nivel nacional e internacional alusivas a la equidad de género.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Disponible en: [http://www.ine.mx/portal/site/ifev2/Menu\\_Principal/?vnextoid=18ae3a8d5cef9310VgnVCM1000000c68000aRCRD](http://www.ine.mx/portal/site/ifev2/Menu_Principal/?vnextoid=18ae3a8d5cef9310VgnVCM1000000c68000aRCRD)

<sup>29</sup> Disponible en: [http://genero.ife.org.mx/ife/ife\\_CreaUnidadTecnicaDeGenero\\_23sep2013.html](http://genero.ife.org.mx/ife/ife_CreaUnidadTecnicaDeGenero_23sep2013.html)

<sup>30</sup> La dirección electrónica del micrositio es: <http://genero.ife.org.mx/index.html>

Cabe destacar que el Micrositio alberga un foro virtual denominado "Acciones democráticas y género", en el cual ha participado de manera voluntaria el personal de centros educativos y de diversas instituciones del sector público, incluido el IFE-INE. El objetivo del foro es recabar las percepciones de las y los ciudadanos sobre la forma en que las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil despliegan "buenas prácticas" para la igualdad de género. Por buenas prácticas se entienden todas aquellas medidas legítimas y sostenibles que buscan integrar a mujeres y hombres a las tareas institucionales en un plano de igualdad y que promueven la transformación de las relaciones sociales entre ambos grupos. Si estas prácticas se aplican correctamente, pueden llegar a constituirse en el pilar para la construcción y el desarrollo de las capacidades de la institución.

Las propuestas de "buenas prácticas" registradas con mayor frecuencia por las y los usuarios del foro fueron las siguientes:

- Diseñar estrategias para que las personas se apropien de los principios en favor de la igualdad de género.
- Realizar campañas de difusión con temáticas sobre respeto a la diversidad y la cooperación entre los géneros.
- Dar seguimiento a la capacitación.
- Diseñar materiales didácticos en los que se reconozca la complejidad de las relaciones de género, es decir, donde se muestre que en ellas intervienen otros factores como las diferencias de religión, raza, ingreso, preferencia sexual, política o de costumbres.

Por lo que se refiere a las medidas afirmativas en los espacios laborales, las y los usuarios proponen lo siguiente:

- Revisar la forma en que se aplican las cuotas de género y su temporalidad.
- Asignar recursos económicos para impulsar la igualdad de género.
- Ampliar las oportunidades para el crecimiento de mujeres y hombres de modo que los roles no representen una limitante para la ocupación de un cargo público.

- Destinar apoyos y beneficios institucionales como incentivos, convocatorias a concursos, promociones de puestos, vales de despensa, guarderías o becas, tanto a hombres como a mujeres, sin dejar de analizar el perfil de las y los involucrados.
- Realizar evaluaciones anuales sobre clima laboral para identificar prácticas de acoso, hostigamiento y abuso.
- Plasmar las medidas afirmativas en leyes y normas a fin de poder sancionar a quienes incumplan.
- Considerar en la planeación institucional los principios de igualdad de género y de no discriminación.

De lo expuesto anteriormente, se deduce que las propuestas de las y los participantes del foro se orientan hacia el criterio de transferencia o replicabilidad, es decir, a que las "buenas prácticas" se adapten a los distintos contextos laborales, tomando en cuenta sus particularidades y las dificultades concretas con las que se enfrenta su instrumentación.

## **V. Consideraciones finales**

La inédita presencia femenina en el Congreso de la Unión, no sería comprensible sin los esfuerzos de los movimientos sociales defensores de la igualdad de género. Las mujeres organizadas han demostrado que su naturaleza no es apolítica, sino que un conjunto complejo de factores culturales, sociales, religiosos, entre otros, colocaron a la mujer en una situación de desventaja y subordinación con respecto a los varones.

Como se explicó con anterioridad, el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres atravesó por distintas etapas. Tanto en el plano internacional como en el nacional, inauguraron la escena pública los llamados movimientos sufragistas, que lograron el derecho al voto femenino. Pero esa no sería más que la primera batalla que tendrían que vencer los grupos feministas, ya que la condición social de la mujer exigía el cumplimiento de metas mayores.

Las feministas elaboraron una agenda que contiene un amplio abanico de temas concernientes a la mujer; sin embargo, no es exagerado decir que la

obtención de derechos políticos fue y sigue siendo un elemento central en la lucha por reivindicar su papel.

El recorrido por la legislación electoral mexicana muestra intentos a veces tímidos, pero en los últimos años más decididos, por promover la inclusión de las mujeres en la representación política. Lamentablemente, en sus inicios dicha legislación dio un margen de maniobra a los partidos políticos que les permitía eludir el espíritu de la ley. Aunque formalmente se incluían a mujeres en las candidaturas y en las listas plurinominales, éstas no conseguían ocupar curules debido a que eran registradas como suplentes o bien eran colocadas en los últimos lugares de las listas plurinominales.

Lo anterior no es más que un ejemplo de los retos que ha encontrado a su paso la representación política femenina, así como también da cuenta de la resistencia de los partidos políticos, y en general de la sociedad, para incorporar sin reservas a las mujeres en los cuerpos políticos. Esto parece sugerir que los cambios en las instituciones van a una velocidad mayor que los cambios de la percepción sobre la presencia de las mujeres en estos órganos.<sup>31</sup>

La situación descrita manifiesta que los grupos feministas han logrado llevar al ámbito legal sus peticiones, sin embargo, las acciones afirmativas como las cuotas de género no han resuelto el problema de fondo de la discriminación a la mujer. Por citar un ejemplo, aunque la LXII Legislatura (2012-2015) cuenta con el mayor número de diputadas y senadoras en toda la historia política de México, 75% de las comisiones ordinarias en la Cámara baja son presididas por hombres, mientras que en el Senado el género masculino lo hace en 69% de éstas.<sup>32</sup> Otra asignatura pendiente consiste en elevar la presencia de las mujeres en los gobiernos estatales y municipales, nivel en el que se obtuvieron las primeras conquistas históricas del movimiento feminista en materia electoral.

<sup>31</sup> PESCHARD, Jacqueline, *La participación política de las mujeres en los órganos electorales*, ponencia presentada en el Taller Sectorial sobre Estadísticas e Indicadores de Participación Política. Toma de decisiones y género, bajo los auspicios del Pronam y Unifem, México, 1998.

<sup>32</sup> Datos de septiembre de 2013; [fecha de consulta 14 de julio de 2014], disponibles en: [http://genero.ife.org.mx/legislativo\\_sen.html#comisionesLXII](http://genero.ife.org.mx/legislativo_sen.html#comisionesLXII) y [http://genero.ife.org.mx/legislativo\\_dip.html#comisionesLXII](http://genero.ife.org.mx/legislativo_dip.html#comisionesLXII)

Sólo la concurrencia de la sociedad civil, el sector público y la academia permitirá seguir avanzando en materia de igualdad de género y en la transformación de la cultura política tanto de las y los ciudadanos, como de las propias autoridades; los avances son importantes, pero hay muchas prácticas e inercias que se pueden y deben transformar en aras de una democracia más plural e incluyente.

**CUADRO I**

Distribución de Diputadas y Diputados Federales por Legislatura, 1952 – 2015 <sup>33</sup>						
Legislatura	Periodo	Total	Hombres	Mujeres	%	
					Hombres	Mujeres
XLII	1952 a 1955	162	161	1	99.4	0.6
XLIII	1955 a 1958	160	156	4	97.5	2.5
XLIV	1958 a 1961	162	154	8	95.1	4.9
XLV	1961 a 1964	185	176	9	95.1	4.9
XLVI	1964 a 1967	210	197	13	93.8	6.2
XLVII	1967 a 1970	210	198	12	94.3	5.7
XLVIII	1970 a 1973	197	184	13	93.4	6.6
XLIX	1973 a 1976	231	212	19	91.8	8.2
L	1976 a 1979	236	215	21	91.1	8.9
LI	1979 a 1982	400	368	32	92.0	8.0
LII	1982 a 1985	400	358	42	89.5	10.5
LIII	1985 a 1988	400	358	42	89.5	10.5
LIV	1988 a 1991	500	442	58	88.4	11.6
LV	1991 a 1994	499	455	44	91.2	8.8
LVI	1994 a 1997	496	424	72	85.5	14.5
LVII	1997 a 2000	500	413	87	82.6	17.4
LVIII	2000 a 2003	500	416	84	83.2	16.8
LIX	2003 a 2006	498	374	124	75.1	24.9
LX	2006 a 2009	500	384	116	76.8	23.2
LXI	2009 a 2012	500	332	168	66.4	33.6
LXII	2012 a 2015	500	313	187	61.6	37.4

<sup>33</sup>CEAMEG-Cámara de Diputados, [fecha de consulta: 7 de julio de 2014], disponible en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/participacion\\_politica/sipp3\\_2/indice.html](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/participacion_politica/sipp3_2/indice.html)

**CUADRO II**

Distribución de Senadoras y Senadores por Legislatura, 1964 – 2015 <sup>34</sup>						
Legislatura	Periodo	Total	Hombres	Mujeres	%	
					Hombres	Mujeres
	1964 a 1970	58	55	3	94.8	5.2
XLVIII y XLIX	1970 a 1976	60	54	6	90.0	10.0
L y LI	1976 a 1982	64	56	8	87.5	12.5
LII y LIII	1982 a 1988	64	44	20	68.8	31.3
LIV	1988 a 1991	64	54	10	84.4	15.6
LV	1991 a 1994	64	62	2	96.9	3.1
LVI	1994 a 1997	128	115	13	89.8	10.2
LVII	1997 a 2000	128	108	20	84.4	15.6
LVIII	2000 a 2003	128	105	23	82.0	18.0
LIX <sup>al</sup>	2003 a 2006	127	96	31	75.6	24.4
LX	2006 a 2009	128	104	24	81.2	18.8
LXI <sup>al</sup>	2009 a 2012	124	96	28	77.4	22.6
LXII	2012 a 2015	128	44	84	65.6	34.4

Nota: <sup>al</sup> No se efectuaron elecciones para senadores.

**CUADRO III**

**LXII LEGISLATURA (2012-2015) DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS:  
INTEGRACIÓN POR GÉNERO Y GRUPO PARLAMENTARIO<sup>35</sup>**

Grupo parlamentario	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
PRI	129	60.6	84	39.4	213	100
PAN	77	67.5	37	32.5	114	100
PRD	64	63.4	37	36.6	101	100
PVEM	16	57.1	12	42.9	28	100
MC	12	60	8	40	20	100
PT	8	57.1	6	42.9	14	100
NA	5	50	5	50	10	100
<b>TOTAL</b>	<b>311</b>	<b>62.2</b>	<b>189</b>	<b>37.8</b>	<b>500</b>	<b>100</b>

<sup>34</sup>CEAMEG-Cámara de Diputados, [fecha de consulta 7 de julio de 2014], disponible en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/participacion\\_politica/sipp3\\_2/indice.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/participacion_politica/sipp3_2/indice.htm)

**CUADRO IV**  
**LXII LEGISLATURA (2012-2015) DE LA CÁMARA DE SENADORES:**  
**INTEGRACIÓN POR GÉNERO Y GRUPO PARLAMENTARIO**<sup>36</sup>

Grupo parlamentario	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
PRI	34	63	20	37	54	100
PAN	26	68.4	12	31.6	38	100
PRD	16	72.7	6	27.3	22	100
PVEM	5	71.4	2	28.6	7	100
PT	3	60	2	40	5	100
SIN GRUPO	0	0	2	100	2	100
<b>TOTAL</b>	<b>84</b>	<b>65.6</b>	<b>44</b>	<b>34.4</b>	<b>128</b>	<b>100</b>

Evolución normativa de la cuota de género en México			
Año	Legislación/Sentencia	Disposición normativa relacionada	Cuota de género
2014	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	<b>ARTÍCULO 41.</b> I... Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.	Paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.
	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	<b>ARTÍCULO 232</b> 1. Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta Ley. 2. Las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación. 3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros. 5. En el caso de que para un mismo cargo de elección popular sean registrados diferentes candidatos por un mismo partido político, el Secretario del Consejo General, una vez detectada esta situación, requerirá al partido político a efecto de que informe al Consejo General, en un término de cuarenta y ocho horas, qué candidato o fórmula prevalece. En caso de no hacerlo se entenderá que el partido político opta por el último de los registros presentados, quedando sin efecto los demás.	Paridad de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género

<sup>35</sup> Cámara de Diputados, [fecha de consulta: 8 de julio de 2012], disponible en [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/cuadro\\_genero.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/cuadro_genero.php)

<sup>36</sup> Elaboración propia con base en datos de la Cámara de Senadores, [fecha de consulta: 8 de julio de 2014], disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&sm=2&str=M>

*La cuota de género y el aumento de la participación de las mujeres en la representación política nacional: la LXII Legislatura Federal (2012-2015)*

		<p>Artículo 233.</p> <p>1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución y en esta Ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 234</b></p> <p>1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.</p> <p><b>ARTÍCULO 235</b></p> <p>1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 233 y 234, el Consejo General le requerirá en primera instancia para que en el plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública.</p> <p>2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.</p>	
2011	SUP-JDC-12624/2011	El TEPJF estableció que en el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 219, párrafo primero del COFPE, la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género.	40%—60% de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género
2008	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	<p><b>ARTÍCULO 219</b></p> <p>1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.</p> <p>2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.</p> <p><b>ARTÍCULO 220</b></p> <p>1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.</p>	40%—60% de candidatos propietarios de un mismo género (sólo se hacía referencia a candidatos propietarios)
2002	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	<p><b>ARTÍCULO 40.</b></p> <p>1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.</p> <p><b>ARTÍCULO 38</b></p> <p>1. ...</p> <p>a) a r) ...</p> <p>s) Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas; y</p> <p>t) Las demás que establezca este Código.</p> <p><b>ARTÍCULO 175</b></p> <p>1. ...</p> <p>2. ...</p> <p>3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.</p> <p>4. ...</p>	30%—70% de candidatos propietarios de un mismo género

22. Para un análisis sobre la distinción entre los métodos o técnicas de interpretación y las reglas de aplicación de normas generales consultar la sentencia emitida el 15 de octubre de 1999 por la Segunda Sala de la SCJN en la contradicción de tesis 15/1999.

		<p><b>ARTÍCULO 175-A</b> De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género.</p> <p><b>ARTÍCULO 175-B</b> 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político.</p>	
1996	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;	<p><b>TRANSITORIO Vigésimo Segundo.-</b> Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres.</p>	30%— 70% de candidatos de un mismo género
1990	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	<p><b>ARTÍCULO 175</b> .. 2. Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente.</p>	No se establecía cuota de género.
1986	Código Federal Electoral	<p><b>ARTÍCULO 216</b> Las candidaturas a diputados por mayoría relativa y por representación proporcional y las de senadores, serán registradas por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un candidato propietario y candidato suplente.</p>	No se establecía cuota de género.
1977	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales	<p><b>ARTÍCULO 93</b> Las solicitudes de registro de candidatos a diputados federales, por mayoría relativa o por el principio de representación proporcional, se presentarán suscritas por los titulares de los órganos directivos de los partidos políticos, facultados para ello por sus estatutos.</p> <p><b>ARTÍCULO 94</b> Las solicitudes de registro de candidatos a senadores se presentarán directamente ante la Comisión Local Electoral correspondiente o supletoriamente ante la Comisión Federal Electoral, suscritas por los titulares de los órganos directivos de los partidos políticos, facultados para ello por sus estatutos.</p>	No se establecía cuota de género.

## VI. Fuentes de consulta

### Bibliográficas

- APARICIO Castillo, Francisco Javier, *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- ARISTÓTELES, *La Política*, introducción, traducción y notas de Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, Madrid, Alianza, 1998.
- BAREIRO Line, *Representación política de las mujeres*, en Dieter Nohlen, et al., (comps.), *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/ Universidad de Heidelberg/International IDEA/Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica, 2007.

BAREIRO, L. y Molina, N., *Igualdad, democracia y ciudadanía: Preinforme*, Coordinación Regional de ONG de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, 1994.

BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, trad. de Lorenzo Córdova Vianello, Madrid, Trotta, 2002.

CENTRO para el Desarrollo Democrático del IFE, *Ruta crítica de la cuota de género a nivel Federal. Evolución jurisdiccional*, 2012.

HERNÁNDEZ Monzoy, Andira, *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos. Políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina*, TEPJF, 2011.

INSTITUTO Federal Electoral, Acuerdo CG327/2011, México, 7 de octubre de 2011.

MARTÍNEZ Tapia, Ramón, *Igualdad y razonabilidad en la justicia constitucional española*, Almería, Universidad de Almería, Servicio de Publicaciones, 2000.

PESCHARD, Jacqueline, *La participación política de las mujeres en los órganos electorales», ponencia presentada en el Taller Sectorial sobre Estadísticas e Indicadores de Participación Política. Toma de decisiones y género, bajo los auspicios del Pronam y Unifem*, México, 1998.

REYNOSO, Diego y D'ANGELO, Natalia, *Ley de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México*, *Política y Gobierno*, vol. XIII, Núm. 2., 2006.

SÁNCHEZ Cordero, Olga, *Equidad de género en materia electoral. Pronunciamientos de la Suprema Corte de justicia de la Nación en AA.VV., Género y Democracia*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2012.

SANTIAGO Juárez, Mario, *Igualdad y Acciones Afirmativas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2007.

SERRET, Estela, *Discriminación de género. Las inconsecuencias de la democracia*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2008.

ZEGADA Claire, María Teresa, *Indígenas y mujeres en la democracia electoral: análisis comparado*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

### **Legislativas**

CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Diputados que piden licencia*, *Diario de Debates*, año 1, sesión 3, jueves 3 de septiembre de 2009.

DIARIO Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforma y adiciona el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 24 de septiembre de 1993.

DIARIO Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 22 de noviembre de 1996.

DIARIO Oficial de la Federación, *Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 24 de junio de 2002.

DIARIO Oficial de la Federación, *Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 14 de enero de 2008.

### **Electrónicas**

CENTRO de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados, 2014, disponible en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/participacion\\_politica/sipp3\\_2/indice.html](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/participacion_politica/sipp3_2/indice.html)

COMISIÓN Norteamericana de Derechos Civiles, 2014, disponible en: <http://www.usccr.gov/aaction/aamain.htm>

INTER-PARLIAMENTARY Union, 2014, <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sentencia SUP JDC 12624/2011 y acumulados, 30 de noviembre de 2011, disponible en: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-12624-2011.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-12624-2011.pdf)

# *REVOLUCIÓN DE LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA*

*José Luis Jáquez Balderrama \**

**SUMARIO:** I. El periodismo, camino para construir ciudadanía; II. La libertad de expresión y el derecho a la información en México; III. ¿Qué es periodismo y quién es periodista?; IV. ¿El periodista necesariamente debe ser un artista de su medio?; V. La deontología, una necesidad; VI. La necesidad de un protocolo; VII. El "Quinto Poder"; VIII. Participación ciudadana y transparencia; IX. Conclusiones; X. Fuentes de consulta.

\* Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad de la Laguna, España, Maestro en Educación, Licenciado en Letras Españolas por la Universidad Autónoma de Chihuahua, fundador de la Carrera de Periodismo UACH, y Profesor de esa misma casa de estudios. Ha ejercido la profesión del periodismo en diversos medios durante 30 años. Escritor en revistas arbitradas como Latina de Comunicación de España y Síntesis de la UACH; autor de los libros "Periodismo: Huella del Hombre, Luz de Libertad». Chihuahua, Raíces de una Vocación Electoral; "Un artista de su medio». Visión Histórica, Deontológica y Responsabilidad Periodística y Periodismo en vías de Extinción. En el año 2011 recibió del Foro Chihuahuense de Periodismo el Premio Estatal de Periodismo "José Vasconcelos" y el Premio Nacional de Periodismo que otorga la Asociación Nacional de Locutores.

Recibido: 7 de mayo de 2014

Aceptado: 7 de junio 2014

**Resumen:**

El texto nos hace reflexionar que esta época de globalización va influenciando cambios en nuestra vida, nuevas formas para la interacción social. El papel que toma el periodista es de suma importancia, ya que los medios de comunicación son extensión de la sensibilidad del ser humano. Sin embargo esta profesión no tiene un reconocimiento jurídico en las leyes mexicanas. A lo que el artículo refiere a que esta es una tarea pendiente, así como la actualización de legislación en materia de medios de información.

También hace hincapié en discernir quienes son los periodistas, dando énfasis en los deberes que tienen los periodistas para la construcción de ciudadanía.

Por último se analizan las redes sociales como una nueva forma de comunicación humana, siendo el medio donde los ciudadanos bien organizados y sin tintes partidistas, forman una fuerza cívica ciudadana como contrapeso a los poderes fácticos y a los grandes medios de comunicación masiva, llamando esto el quinto poder.

**Palabras clave:** comunicación humana, nuevas tecnologías, deontología de los periodistas, libertad de expresión, participación ciudadana.

**Abstract:** The article makes us reflect that this era of globalization is influencing changes in our lives and new ways for social interaction. The role of the journalist is of utmost importance due to media are extensions of the human being sensitivity.

However, this profession has no legal recognition in Mexican law. To which the article refers to, this is a pending task and updating legislation on information media subject. It also emphasizes distinguish who the journalists are, emphasizing the duties of journalists to build citizenship.

Finally social networks as a new form of human communication are analyzed, been the environment of citizens well organized without parties preference, forming a civic citizen as a counterweight to force tactical powers and major mass media, calling this the fifth power.

**Key Words:** Human being communication, new technologies, journalist deontology, freedom of expression, citizen participation.

En esta época de globalización —internet, redes sociales, participación ciudadana— que ha transformado la economía y que ha influenciado profundos cambios en la vida política, social y cultural de las naciones, nuevas formas de interacción social se están originando con una presión sustancial en los ámbitos educativos e informativos.

Por lo anterior crece la necesidad de investigar, documentar y perfeccionar sus efectos a través del hecho educativo, en este ambiente se desarrollan las naciones con mejor calidad de vida.

La sociedad ha evolucionado en forma compleja, sus especializaciones son numerosas y las varias interrelaciones que se dan en torno a su desarrollo son tan dinámicas e interactivas que solo una persona educada en el pensamiento lógico y crítico puede entender las muchas facetas de la actividad humana y el significado de los hechos.

El ser humano se distingue del resto de los animales por su vida social. De esta forma podemos decir que el conocimiento de la realidad en el hombre va mucho más allá de la mera experiencia sensible inmediata.

Conformamos nuestra realidad no sólo a través de aquello que podemos palpar o contemplar con nuestros sentidos de forma directa, sino también en gran medida gracias a las ideas y conceptos, que muchos nos llegan por los medios de comunicación o redes sociales.

Los medios de comunicación no son sino una extensión de los órganos del ser humano, una extensión de su sensibilidad, como lo afirma Geovani Sartori en su "Homo Sapiens, Homo Videns".

La humanidad ha tenido proceso largo y complejo a través de miles de años. Hay quien ubica este proceso histórico en tres revoluciones: La primera fue la revolución agrícola, cuando se deja de ser nómada y forma comunidades.

La segunda, fue la revolución industrial, que marca su inicio a partir de la invención de la imprenta.

La tercera, es la revolución de la inteligencia que se centra en el ser humano; en su capacidad de comunicarse y transformarse.

El hombre en la actualidad protagoniza una nueva revolución, que es la revolución de la información, con los grandes pasos de la computación y la informática que tiene como hito el internet y ahora con avasalladora presencia, las llamadas redes sociales. Es una red que se reconoce como una nueva forma de comunicación humana.

La mayoría de nosotros, pensamos en los medios como fuentes que nos brindan noticias o información, es decir los tres medios tradicionales: la prensa, la radio y la televisión.

Sin embargo los medios se han extendido. Y es que con la aparición tan veloz de las nuevas tecnologías nos hemos convertido en parte de ellos mismos. Y es aquí cuando surge esta pregunta ¿Quién aguanta 24 horas sin tener contacto con algún tipo de medio de comunicación?

El crecimiento desorbitado que los medios están sufriendo en este siglo, especialmente aquellos de contenido puramente audiovisual que aportan la información en el llamado "tiempo real"; el espectador presencia acontecimientos que ocurren a miles de kilómetros como testigo directo, y cree disponer de una mayor fidelidad entre su conocimiento de la realidad y la verdad.

Dicho crecimiento ha hecho más poderosos a los medios de comunicación, por lo que han surgido contrapesos, sobre todo para respaldar a las sociedades en la solución de sus problemas.

Un fenómeno de ese contrapeso son las redes sociales y el llamado "quinto poder" acuñado por el periodista español Ignacio Ramonet que permita oponer una fuerza cívica ciudadana a los poderes fácticos y a los grandes medios de comunicación masiva.

Pero, es importante precisar que la sociedad también requiere de auténticos periodistas, sustentados en una deontología.

Ryszard Kapuscinski creía en que "para ejercer el periodismo, ante todo, hay que ser un buen hombre, o una buena mujer: buenos seres humanos".

Y recordar el pensamiento de Juan Luis Cebrián, que destaca que la primera obligación del periodista es la verdad y su primera lealtad es hacia los ciudadanos.

## **I. El periodismo, camino para construir ciudadanía**

Al hablar del ejercicio periodístico en México surge un problema: ¿Se reconoce al periodismo como una profesión?

En México no hay un concepto legal válido para esta profesión. En el Diario Oficial de la Federación del 2 de diciembre de 1992 se publica el siguiente término: "El reportero es el trabajador que obtiene la información de interés general sobre eventos o temas de actualidad a través de la observación de hechos y entrevistas a personas vinculadas con los mismos". Eso es todo.

Tampoco existe reglamentación legal o convencional para acceder al ejercicio de la profesión periodística. La Ley de Profesiones de México, establecida por la Secretaría de Educación Pública, no tiene en su lista de profesiones al periodista.

Es una asignatura pendiente, de ahí la importancia de pugnar por un reconocimiento jurídico pleno y establecer un colegio profesional de periodistas que, sin violentar la libertad de trabajo, promueva la profesionalización y algunos requisitos para ejercer la profesión.

Para el investigador mexicano Ernesto Villanueva, periodista es "toda persona física que hace del ejercicio de las libertades de expresión y de información su actividad principal, de manera permanente y remunerada".

Se tiene referencia de sistemas jurídicos en otros países, detectando un mar de diferencia en los conceptos con respecto al nuestro. Por ejemplo, en Francia el periodista es "quien ejerce como profesión principal, habitual y retribuida, un trabajo informativo en una publicación diaria o periódica o en una agencia de noticias". En Italia, periodista es "quien practica por lo menos 18 meses y ejerce de manera profesional y retribuida el periodismo, ha superado una prueba de idoneidad y está inscrito en el Ordinario del Periodismo (órgano de colegiación)".

## **II. La libertad de expresión y el derecho a la información en México**

La libertad de prensa se concibe como el derecho a ser oportuna y verazmente informados y a expresar opiniones sin otras restricciones que las impuestas por los mismos intereses de los pueblos.

En materia de legislación de medios de información, México tiene también una asignatura pendiente. No avanza al ritmo de los tiempos actuales. Arrastramos leyes antiquísimas y las modificaciones no son de fondo. Aquí un ejemplo:

En 1977, en el artículo 6o Constitucional se introdujo el apartado siguiente: "El derecho a la información será garantizado por el Estado". Esta adición no modificó las relaciones del poder con los medios. Es una interpretación laxa, sin fondo, pues.

La Ley de Imprenta y la Ley de Radio y Televisión, dos leyes emblemáticas en el campo de las libertades fundamentales reconocidas en los artículos 6o y 7o de la Constitución Política de México, se han preservado sin modificaciones relevantes desde su entrada en vigor.

Decía Jesús Reyes Heróles: "No es posible confundir la libertad de expresión con el derecho a la información". La primera implica una abstención por parte del Estado, en tanto que el segundo lleva implícita la obligación por parte del Estado y de la sociedad de desarrollar las acciones necesarias para satisfacer los requerimientos del individuo.

De ahí que estos dos derechos —libertad de expresión y de información y derecho a la información— "no son antitéticos, sino por lo contrario, se complementan".

El ejercicio de estas libertades es fundamental en el humano porque representa la prolongación de la garantía individual de pensar, ejercicio sin el cual no es posible aventurar la posibilidad del desarrollo del hombre y la mujer en sociedad.

### **III. ¿Qué es periodismo y quién periodista?**

Hay quienes ven en el periodista al sujeto corrupto, iletrado, deshonesto y anacrónico en ideas... Tal vez tengan razón.

El periodista es también odiado y vapuleado. Es más, hay quienes lo presentan como una amenaza pública... Tal vez tengan razón.

Pero también el periodista representa orientación para el cumplimiento fiel de las leyes en su mejor, más sana, amplia y correcta interpretación.

El periodismo pues, es verdad, es patria, es cultura, es norma, es conciencia.

### **IV. ¿El periodista necesariamente debe ser un artista de su medio?**

Todos estamos en posibilidad de hacer una maleta de viaje, pero la realidad es que no todos dominamos el arte de escribir.

Cada profesión tiene sus propias herramientas. Los escritores y los periodistas tienen la palabra: los primeros, para contar, y los segundos, para informar; los primeros desde la medida, y los segundos desde la inmediatez.

Para algunos, como José Acosta, el periodista efectivamente es un artista en su medio, es aquel que sabe ver las cosas con claridad y describirlas con sencillez.

María Pilar Diezhandino aporta que "al buen periodista le caracteriza su capacidad de saber extraer grandes relatos de asuntos cotidianos o temas olvidados".

Ryszard Kapuscinski creía en que "para ejercer el periodismo, ante todo, hay que ser un buen hombre, o una buena mujer: buenos seres humanos". En su libro Kapuscinski nos invita a reflexionar en torno a "Los cinco sentidos del periodista": estar, ver, oír, compartir y pensar.

Entre los principios básicos para el ejercicio profesional del periodismo presentados por el director fundador del periódico español El País, Juan Luis Cebrián, destaca que para el periodista:

- La primera obligación es la verdad.
- Su primera lealtad es hacia los ciudadanos.
- Debe servir como un vigilante independiente del poder.
- Debe otorgar tribuna a las críticas públicas y al compromiso.

Sirvan para bien las palabras de Félix Rebollo: "El periodista mediocre informa por informar; el gran periodista informa y forma".

La cultura, el espíritu crítico, como cualquier otra de las cualidades señaladas, se pueden ir adquiriendo con tesón, pero el entusiasmo por realizar un buen periodismo sólo se encuentra en la gran pasión por el arte de informar.

Debo señalar que los grandes periodistas de la historia han triunfado por sentirse esencialmente periodistas y estar al servicio de la noticia. No cambiaron la pasión de la verdad por la pasión de la palabra. El acontecimiento, el hecho noticioso, es el eje de su labor, el eco de todo.

## **V. La deontología, una necesidad**

La ética es una ciencia filosófica y práctica, pero también teórica, normativa, que descubre y fija normas, consejos y advertencias para que el hombre y la mujer vivan bien.

La ética tiene una faceta, una dimensión personal en la búsqueda de la excelencia, de la perfección personal, y una faceta social o colectiva de nuestras relaciones con los demás y lo que queremos hacer juntos como ideal.

La moralidad, el honor, la honestidad, el deber, la responsabilidad social y la obligación de conciencia referidos al ejercicio de una profesión es lo que conocemos como deontología o ética profesional.

## **VI. La necesidad de un protocolo**

La deontología se refiere fundamentalmente a los deberes específicos del profesional. En el protocolo propuesto por Luka Brajnovic se encuentran los aspectos éticos de cualquier profesional en relación con su profesión: la lealtad a la profesión elegida; la preparación adecuada —estudio, aprendizaje, capacitación específica— el ejercicio competente y honesto de la profesión, teniendo presente en todos los casos la dignidad humana; el constante perfeccionamiento del propio saber profesional, y particularmente el esfuerzo constante de servir a los demás, conservando al mismo tiempo su libertad personal.

La realidad informativa exige que los comunicadores lleven y apliquen su propia deontología.

El laureado Camilo José Cela, premio Nobel de Literatura 1989, aconseja a los periodistas, entre otros deberes, el de decir lo que acontece, no lo que quisiera que aconteciese o lo que se imagine que aconteció, y ser independiente en su criterio y no entrar en el juego político inmediato.

Por su parte, Javier Darío Restrepo, periodista colombiano que actualmente tiene a su cargo el "Consultorio ético" de la Fundación Gabriel García Márquez para el Nuevo Periodismo Iberoamericano, es el espíritu crítico del periodismo y una voz de conciencia. Restrepo invita a quienes se dedican al periodismo a un ejercicio de autocrítica y a una revisión de la forma en que ejercen su profesión. Aquí su "Decálogo para ser un buen periodista":

1. "El periodista ha de ser una buena persona", es decir, la profesionalidad del periodista se construye sobre un ser humano, y si ese ser humano es de mala calidad, no se puede ser buen periodista.
2. "El buen periodista ha de estar orgulloso de su profesión", y lo que me merezco como periodista es precisamente aquello que resulta de la actividad que ejerzo y de la eficacia con que esa actividad resulta para los demás.
3. "El buen periodista tiene un sentido de misión en su ejercicio profesional", lo que convierte esta en una profesión muy distinta a la de los burócratas; no hay horario, pero no solamente eso, requiere una entrega total.
4. "El buen periodista es un apasionado por la verdad"; el orgullo del periodista es un orgullo mal fundado si cree que él es dueño de la verdad; uno no es dueño de ninguna verdad, nuestras verdades siempre son susceptibles de ser corregidas, son verdades que la sociedad necesita, y quien le va a decir lo que está pasando es el periodista.
5. "El buen periodista es autocrítico". Un primer extremo: el del periodista sabiendo ese que mantiene la arrogancia de que "yo sí me las sé todas", por tanto a ese sabiendo le cuesta mucho trabajo aceptar que la crónica que apareció hoy es una crónica que tiene que ser rectificada.
6. "El buen periodista elabora conocimiento y lo comparte". Primero usted tiene que preguntarse cuáles son los antecedentes de esa noticia, porque conocer antecedentes significa conocer más la noticia; segundo, usted tiene que conocer el contexto en que se produjo esa noticia.
7. "El buen periodista hace periodismo con un objetivo". Ser periodista es tener la oportunidad de cambiar algo todos los días, ¿Cuál es el cambio que yo quiero introducir en la sociedad?

8. "El buen periodista tiene sentido del otro", porque todo lo que nos lleva a desconocer o destruir al otro nos deshumaniza.
9. "El buen periodista es independiente", que es lo que está en la base de la credibilidad; la gente le cree al medio de comunicación que ve independiente, en cambio deja de creerle a todos los arrodillados e interesados; lo peor que le puede pasar a un periódico es que lo rotulen.
10. "El buen periodista mantiene intacta su capacidad de asombro", porque mantener intacta la capacidad de asombro significa que a usted como periodista no se le han acabado las preguntas. El día en que a uno se le acaban las preguntas, se agota como periodista.

## **VII. El "Quinto Poder"**

Los nuevos tiempos globales y la nueva sociedad del conocimiento en que vivimos nos exigen estar más y mejor preparados e informados, pero también nos ponen en alerta sobre los peligros que tiene encima el periodismo, los cuales dañan fuertemente la relación institución-medio-sociedad.

En el mundo actual, la sociedad civil —sobre todo la sociedad organizada— es una herramienta efectiva que cambia al mundo, sobre todo en la solución de problemas agudos, como la intolerancia, la antidemocracia, la impunidad y la corrupción.

En este contexto aparece el concepto del "Quinto Poder", es decir, el poder ciudadano (bien organizado y sin tintes partidistas) respaldado y acrecentado a través de las llamadas "redes sociales".

Ignacio Ramonet, director de *Le Monde Diplomatique* y cofundador de la organización no gubernamental Media Watch Global (Observatorio Internacional de los Medios de Comunicación), creada en enero del 2002 en el marco del II Foro Social Mundial celebrado en Porto Alegre, Brasil, y con sede oficial en París, Francia, a partir de enero del 2003, plantea la necesidad de crear un "Quinto Poder" que permita oponer una fuerza

cívica ciudadana como contrapeso a los poderes fácticos y a los grandes medios de comunicación masiva que no se abren a la sociedad.

Para este fin, es importante que la sociedad cuente con medios de comunicación propios.

Ramonet expone que los medios masivos de comunicación (emisoras de radio, prensa escrita, canales de televisión, internet) tienden cada vez más a conformar grupos mediáticos para controlar los sectores de la cultura de masas, la comunicación y la información. Preocupados por la preservación de su gigantismo, que los obliga a cortejar a los otros poderes, estos grandes grupos se han erigido en un "Cuarto Poder" que se ha sumado a los demás poderes existentes —político y económico— para controlar y aplastar, como poder suplementario, como poder mediático, a los ciudadanos. La cuestión cívica que se nos plantea es: ¿Cómo defenderse? ¿Es necesario, simplemente, crear un "Quinto Poder" que nos permita oponer una fuerza cívica ciudadana. Es urgente desarrollar una reflexión sobre la manera en que los ciudadanos pueden exigir a los grandes medios de comunicación mayor ética, verdad, respeto a una deontología que permita a los periodistas actuar en función de su conciencia y no en función de los intereses de los grupos, las empresas y los patrones que los emplean.

Ramonet también expresa que "los ciudadanos deben movilizarse para exigir que los medios de comunicación pertenecientes a los grandes grupos globales respeten la verdad, porque sólo la búsqueda de la verdad constituye en definitiva la legitimidad de la información". Estos son los fundamentos que llevaron a la creación del Observatorio Internacional de Medios de Comunicación, para disponer finalmente de un arma cívica, pacífica, que los ciudadanos podrán utilizar con el fin de oponerse al nuevo super-poder de los grandes medios de comunicación masiva.

Continúa Ramonet:

La función de los *ombudsmen* o mediadores, que fue útil en la décadas de 1980 y 1990, está actualmente mercantilizada,

desvalorizada y degradada. Es a menudo un instrumento de las empresas, responde a imperativos de imagen y constituye una coartada barata para reforzar artificialmente la credibilidad de los medios. Los grandes medios de comunicación privilegian sus intereses particulares en detrimento del interés general y confunden su propia libertad con la libertad de empresa. Pero la libertad de empresa no puede, en ningún caso, prevalecer sobre el derecho de los ciudadanos a una información rigurosa y verificada ni servir de pretexto a la difusión consciente de informaciones falsas o difamaciones.

Los medios de comunicación son actualmente el único poder sin contrapoder, y se genera así un desequilibrio perjudicial para la democracia. El Observatorio Internacional de Medios de Comunicación desea ejercer una responsabilidad colectiva, en nombre del interés superior de la sociedad y del derecho de los ciudadanos a estar bien informados.

Los globalizadores habían declarado que el siglo XXI sería el de las empresas globales; la asociación Media Watch Global afirma que será el siglo en el que la comunicación y la información pertenecerán finalmente a todos los ciudadanos.

Un ejemplo de los esfuerzos de la sociedad civil por contar con medios de comunicación propios son las estaciones de radio ciudadanas, auspiciadas por organizaciones no gubernamentales. "Radio Ciudadana Costa Rica" es una estación radiofónica que transmite desde el cantón de Grecia, en la provincia de Alajuela, Costa Rica, que se describe a sí misma como "un grupo de profesionales que llegamos al convencimiento de que la única forma de cambiar es liberar el pensamiento y poseer los medios de comunicación. Nuestra misión: asesorar gratuitamente a las comunidades en las tecnologías de medios masivos de comunicación social que les permita empoderarse a través de la palabra".

Las tecnologías de la información también son un aliado importante que permite la participación de la sociedad con el establecimiento de foros de opinión pública independientes de los grandes medios masivos, cuya

penetración y poder de convocatoria se mide por la cantidad de accesos a páginas web, bitácoras electrónicas (*blogs*), redes sociales y periódicos digitales independientes.

## VIII. Participación ciudadana y transparencia

En el mes de febrero de este año 2014, Consulta Mitofsky publicó los resultados de la confianza de los mexicanos en torno a las instituciones: "En los últimos están los partidos políticos, las policías, diputados y senadores".<sup>1</sup>

Ahora, no es la intención poner todo en color negro, México ha tenido avances en el campo de la democracia, como la búsqueda del fortalecimiento del régimen de partidos políticos y la garantía del sufragio, pero no han sido suficientes.

En dicho avance han intervenido muchos factores, como lo son la participación de ciudadanos en los organismos electorales, nuevas leyes en materia electoral y la apertura de medios de comunicación en los procesos electorales.

Alain Touraine señala que lo que define a la democracia no solo son las garantías institucionales o el reino de las mayorías, sino ante todo "el respeto a los proyectos individuales y colectivos que combinan la afirmación de una libertad personal con el derecho a identificarse con una colectividad social, nacional o religiosa particular".<sup>2</sup>

Ignacio Camargo define que entendemos la democracia como "el conjunto de reglas que todas las partes se comprometen a respetar. Tales reglas están encaminadas a asegurar la convivencia entre los ciudadanos y permitir la competencia pacífica por el poder".<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Consulta Mitofsky.

<sup>2</sup> TOURAINE, Alain, *¿Qué es la democracia?*, México, FCE, 1994, p. 25.

<sup>3</sup> CAMARGO, Ignacio, *Actores de la política*, México, Textos Universitarios, 2009.

Por su parte, José Fernández Santillán dice sobre la democracia: "Es un pacto de civilidad que se concreta en el principio de soberanía popular; en el sistema representativo; en el respeto de las minorías que en la práctica constituyen la oposición y el disenso; en el reconocimiento de los derechos humanos; en el rechazo de la violencia y de la arbitrariedad. Además, este tipo de método se apoya en la razón, el diálogo y la tolerancia".<sup>4</sup>

Todas esas reglas se han desarrollado en el transcurso de la historia hasta convertirse en la diversidad de las instituciones que ahora conocemos. Una de estas reglas (convertida en institución), decantada en la mayoría de las constituciones de los países democráticos, es el derecho de los ciudadanos de formar asociaciones y organizaciones relativamente independientes. En este ambiente político, una de las organizaciones más importantes son los partidos políticos, denominados también como subsistemas.

Desde nuestra perspectiva, los partidos políticos son tratados como organizaciones. Anthony Downs dice: "Es un equipo que busca controlar el aparato de gobierno ganando los cargos en una elección debidamente constituida".<sup>5</sup>

Y en las aportaciones de la ciencia política, Jaime Cárdenas agrega que un partido es "una organización que actúa fundamentalmente en la esfera política a través de una organización formal y con la intención de llegar al poder través de la competencia política y las elecciones".<sup>6</sup>

En el caso particular de México, solo a través de los partidos los actores políticos pueden participar en la competencia por los cargos de elección popular. Es un modelo *sui generis* de régimen democrático mexicano. En

---

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ Santillán, *Democracia en México*, en BACA Olamendi, Laura *et al.*, *Léxico de la política*, México, 2000, p. 141.

<sup>5</sup> DOWNS, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, Nueva York, 1957, p. 25.

<sup>6</sup> CÁRDENAS, Jaime, Partidos políticos, en BACA Olamendi, Laura *et al.*, *Léxico de la política*, México, 2000, p. 512.

la actualidad existen muchos países en que los candidatos son independientes, posibilidad que ya está en México.

Las organizaciones son importantes tanto para los actores como para los regímenes en los que funcionan, porque promueven la sociabilidad, confianza y fe; para el crecimiento individual, la integridad personal y la socialización dentro de las normas de una comunidad; para la preservación y transmisión de la cultura; para las cualidades de los seres humanos; para la libertad.

La división interna de los partidos políticos en México, las deslealtades, los actos de corrupción, el incumplimiento de las promesas de campaña, la crisis económica, han desmotivado la participación activa del ciudadano.

Según George Fletcher, "la lealtad es un fenómeno relacional (se es leal a algo o a alguien), y los vínculos que forja conllevan fidelidad, devoción, afecto, solidaridad, compromiso y responsabilidad para el objeto de lealtad. Este objeto externo puede ser una persona, un grupo, una organización, una institución, una causa o un ideal".<sup>7</sup>

Y para que una democracia funcione necesita lealtad política y solidaridad cívica. Gian Enrico Rusconi expone que "en el corazón y en la cabeza de los ciudadanos comunes (de la gente), estas virtudes no descienden de manera abstracta de principios universales, sino que se adquieren en el curso de una vivencia histórica y dentro de una comunidad a la que pertenecemos y en la cual se nos reconoce".<sup>8</sup>

Así, la lealtad constituye una condición normal de la vida política. Por lo general —en el mundo occidental— las autoridades políticas no piden más que eso, con ello les basta: que los ciudadanos no sean desleales abiertamente.

---

<sup>7</sup> FLETCHER, George P., *Loyalty. An Essay on the Morality*, Oxford University Press, 1993, p. 10.

<sup>8</sup> RUSCONI, Gian Enrico, *Descender de la cosmopolis*, en NUSSBAUM, Martha *et al.*, *Cosmopolitas o patriotas*, FCE, 1997, pp. 65-90.

## **IX. Conclusiones**

Las transformaciones sociales se presentan en nuestro país de manera acelerada, por lo que se necesita analizar los marcos referenciales desde una óptica global, indispensable en la solución de problemas concretos.

Los procesos mundiales han obligado a la mayoría de las naciones a buscar el fortalecimiento de sus instituciones.

El fortalecimiento tiene que darse en el marco del derecho, la transparencia y la participación activa de los ciudadanos, de los medios y sus contrapesos, de lo contrario corremos el riesgo de un retroceso en la democracia.

Entre las causas fundamentales de la crisis de las instituciones se cuentan los escasos resultados económicos y la aparición de organismos especializados que le disputan a los gobiernos la representación en temas para los que no han podido responder eficazmente.

Los consejos empresariales, intelectuales, los órganos de la sociedad civil, ahora influenciados fuertemente por internet, el creciente fenómeno de las redes sociales, el llamado "Quinto Poder" e influyen determinadamente como factores de poder en la toma de decisiones de las naciones.

## **X. Fuentes de consulta**

CAMARGO, Ignacio, *Actores de la política*, México, Textos Universitarios, 2009.

CÁRDENAS, Jaime, *Partidos políticos*, en BACA Olamendi, Laura *et al.*, *Léxico de la política*, México, 2000.

Consulta Mitofsky.

DOWNS, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, Nueva York, 1957, p. 25.

FERNÁNDEZ Santillán, *Democracia en México*, en BACA Olamendi, Laura *et al.*, *Léxico de la política*, México, 2000.

FLETCHER, George P., *Loyalty. An Essay on the Morality*, Oxford University Press, 1993.

RUSCONI, Gian Enrico, *Descender de la cosmopolis*, en NUSSBAUM, Martha et al., *Cosmopolitas o patriotas*, FCE, 1997.

TOURAINÉ, Alain, *¿Qué es la democracia?*, México, FCE, 1994.

# *ACCESO A LA JUSTICIA, UN DERECHO HUMANO GARANTIZADO POR LA JURISDICCION LOCAL*

*Elva Regina Jiménez Castillo \**

**SUMARIO:** I. A manera de introducción; II. Marco normativo; III. Antecedentes del caso; IV. Una tutela efectiva; V. Análisis del caso ; VI. Criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; VII. Reflexiones finales; VIII. Fuentes consultadas.

---

\* Maestra en Derecho Electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez, Maestra en Educación por el Centro de Enseñanza Técnica y Superior, especialista en Derecho Constitucional por la Universidad Castilla La Mancha, de España, diplomada en Administración Pública y Prácticas Parlamentarias, Licenciada en Derecho, por la Universidad Autónoma de Baja California, Zona Costa, se desempeñó como Subprocuradora para la Defensa del Menor y la Familia, DIF Estatal B.C. Subsecretaria de la Secretaría Jurídica y de Prevención Social del Gobierno del Estado, Magistrada Presidente del Tribunal de Justicia Electoral y Consejera del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California (2007-2010), actualmente es Magistrada Numeraria del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California.

Recibido: 20 de mayo de 2014.  
Aceptado: 20 de mayo de 2014.

**Resumen:** El presente ensayo trata la problemática que se presenta para acceder a la justicia electoral, por parte de actores no legitimados por los medios impugnativos contemplados en la legislación electoral local. Estudia el caso de un candidato a diputado de mayoría relativa que impugnó resultados electorales de un Distrito diverso al que contendió. El Tribunal, aplicando el principio *pro persona*, maximizó el derecho humano de acceso a la justicia, y admitió la impugnación, debido a que la recomposición de la votación obtenida por los partidos políticos contendientes en un distrito, modifica sus porcentajes de votación, lo cual repercute en la eventual distribución de curules por el principio de representación proporcional conforme a la configuración legal, como en el caso efectivamente ocurrió; por lo que se destaca la importancia de los tribunales locales, como tribunales de constitucionalidad y no sólo de legalidad.

**Palabras clave:** Coalición, elección de diputados de mayoría, sistema de representación proporcional, recomposición de la votación, error aritmético.

**Abstract:** This essay addresses the problem that is presented for access to the electoral justice, by actors not legitimized by the media preclude referred to in the local election legislation. It examines the case of a candidate for Majority Deputy who contested election results for a diverse district that contend it. The Court, applying the principle *pro person*, maximizing the human right of access to justice, and admitted the repugn, due to the reorganization of the vote obtained by the contesting political parties in a district, modifies its percentages of vote, which has an impact on the eventual distribution of seats according to the principle of proportional representation in accordance with the legal configuration, as in the case actually occurred; therefore, it is stressed the importance of the local courts, as courts of constitutionality and not only of legality.

**Key words:** Coalitions, election of a majority candidate, system of proportional representation, restructure of votes, arithmetical error.

## **I. A manera de introducción**

La reforma constitucional de derechos humanos en el año dos mil once, ha impactado el marco normativo sobre el que se ejerce el ámbito jurisdiccional, lo cual impone a quienes nos ocupamos de la función jurisdiccional una transformación en la forma de interpretar los preceptos tanto sustantivos como procesales que ordenan nuestro actuar.

Un aspecto fundamental de este cambio de paradigmas es el relativo a la maximización del derecho de acceso a la justicia, en nuestros días, resulta incuestionable que los órganos jurisdiccionales deben procurar que toda aquella persona que considere vulnerado su derecho tenga una instancia a dónde acudir demandando sus pretensiones; haciendo cada vez más actuales las palabras proferidas hace dos siglos por el Ilustre Don José María Morelos y Pavón:

*"...que todo el que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el arbitrario"...*

En el presente trabajo se analiza una sentencia dictada el quince de agosto de dos mil trece, por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, relativa a una impugnación de resultados electorales dentro del proceso electoral 2013, la cual se considera relevante por varios aspectos:

El primero es debido a que fueron impugnados resultados de la elección de diputados de mayoría de un Distrito, por un candidato que contendió en un Distrito electoral distinto, y conforme a la legislación local los candidatos no se encuentran legitimados para impugnar los resultados electorales, pero además se trataba de los resultados de un Distrito diverso a aquel en que contendió, sin embargo como se verá, al advertirse que contaba con un interés jurídico directo, el tribunal local realizó un ejercicio de interpretación conforme reencauzando la vía intentada para efecto de no hacer nugatorio su derecho humano de acceso a la justicia.

El segundo, lo constituye la difusión mediática que tuvo el tema a nivel estatal, ya que en el Consejo Distrital respectivo, se registraron incidentes que provocaron el llamado de auxilio a la fuerza pública, se extravió documentación electoral, y se presentaron recíprocas denuncias penales tanto por la autoridad administrativa como por el candidato actor.

Por último, la trascendencia de este asunto consistió en que, en la sentencia dictada por el tribunal electoral local se tuvo por acreditado no sólo el error aritmético en el acta de cómputo distrital, sino que se recompuso éste invalidando nuevos cómputos de casilla elaborados en el Distrito acudiendo a las actas elaboradas en casilla por ser estas las que presentaban mayor certeza, y como consecuencia, si bien no hubo un cambio de ganador en el Distrito, se modificaron los porcentajes de votación, que a la postre permitieron un cambio en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional a favor del candidato actor, de donde se advierte la importancia y trascendencia de una decisión judicial.

Como señala Eduardo Román González en su obra *"Entre el Control de Legalidad, de Constitucionalidad y la Protección de Derechos"*, siguiendo a Ahumada<sup>1</sup> "...*Un derecho constitucional de creación judicial no necesita de "grandes casos"... ni de sesudos resolutivos, sino, principalmente, de una buena, razonable, convincente y trascendente argumentación*", ya que el principal instrumento de actuación y de influencia de los jueces son sus sentencias por las interpretaciones que sirven como parámetro para el comportamiento futuro de los demás actores políticos y sociales, como se considera el asunto que en este trabajo se analiza.

Por ello, consideramos que este asunto, es ejemplificativo del nuevo derrotero que la jurisdicción local debe seguir en aplicación del nuevo paradigma constitucional.

En el presente trabajo se inicia con los antecedentes del caso para posteriormente en un capítulo denominado tutela efectiva se entrará al

---

<sup>1</sup> AHUMADA, 2004.

análisis de las consideraciones que dieron lugar a que el tribunal local actuara como un tribunal constitucional y no como un tribunal de legalidad, como ocurría antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once, posteriormente se analiza el fondo del asunto planteado, así como fallos en el mismo sentido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para concluir con unas reflexiones finales.

## **II. Marco normativo**

El derecho de acceso a la justicia en nuestro país, está contemplado por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo en tratados internacionales de los que nuestro país es parte, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) que en su artículo 8 establece que el derecho de acceso a la justicia. Por su parte el Manual de IDEA Internacional sobre Justicia Electoral,<sup>2</sup> contempla el acceso a la justicia como una garantía procesal, principio de eficiencia y efectividad de los sistemas de resolución de conflictos electorales.

En este mismo manual, se prevé que los procedimientos de resolución de conflictos electorales deben ser incluyentes, para que ciudadanos, candidatos, partidos y agrupaciones políticas puedan plantear sus impugnaciones, y no sólo tratándose de los accionantes, sino también debe garantizarse a todo aquel que sostenga un interés contrario a aquel, como es el tercero interesado, para que se le otorgue garantía de audiencia.

No obstante esta normatividad constitucional y convencional, los sistemas de medios de impugnación en las entidades, aún se encuentran rezagados en cuanto a su vocación garantista. Tal es el caso de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California, en la cual se contemplan únicamente<sup>3</sup> el Recurso de Inconformidad para combatir actos de la autoridad administrativa electoral, el de Apelación para controvertir resoluciones de las Salas Unitarias del propio tribunal electoral así como

---

<sup>2</sup> MANUAL de IDEA Internacional sobre Justicia Electoral, 2010, p. 124.

<sup>3</sup> Artículos 400, 401 y 402 de la Ley, respectivamente.

asuntos internos de partido, así como el de Revisión para controvertir resultados electorales; este último solamente puede promoverse por los partidos políticos y las coaliciones a través de sus representantes legítimos, por lo que se excluyen a los candidatos de la posibilidad de impugnación por sí mismos, y tampoco se les contempla como coadyuvantes.

Por otra parte, la legislación del Estado de Baja California tampoco contempla un Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales, fue hasta el año dos mil ocho que la ley electoral previó el referido Recurso de Apelación pero únicamente se encuentran legitimados los militantes para impugnar asuntos internos de los partidos políticos, dejándose sin vía legal la posibilidad de que los ciudadanos impugnen actos de la autoridad administrativa electoral o de los propios partidos políticos, restringiéndose indebidamente el acceso a la justicia.

Es de destacarse que, no obstante este vacío legal, sí se encuentra establecida como una competencia general<sup>4</sup> del tribunal electoral local, en la Constitución Local y en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, el resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar y ser votado.

En ese sentido este tribunal, desde el año dos mil siete, emitió el criterio obligatorio número **TJE-CO-07/2007**, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley electoral estatal, criterio que es del tenor siguiente:

**MEDIO DE IMPUGNACIÓN IDÓNEO A INTERPONERSE CONTRA ACTOS QUE AFECTEN DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES DE LOS CIUDADANOS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. RECURSO DE INCONFORMIDAD.**

---

<sup>4</sup> Artículo 68, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, Periódico Oficial del Estado 16 de agosto de 1953 y artículo 245, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, Periódico Oficial del Estado 4 de octubre de 1995.

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 8, fracción IV, incisos a), c) y e), 68 fracción III de la Constitución Política; 245, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 6, 7 y 9 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales, todos del Estado de Baja California, deriva la competencia de este Tribunal para conocer de violaciones a los derechos políticos electorales de los ciudadanos, acorde a lo dispuesto en el precepto 5 de la Constitución local, al instaurar un sistema de medios de impugnación para garantizar el principio de legalidad que dará definitividad a las diversas etapas de los procesos electorales, garantizando la protección de los derechos políticos de ciudadanos, a votar, ser votado y de asociación, de ahí, que resulte irrelevante la falta de previsión expresa del medio de impugnación a interponerse por el recurrente contra la negativa de su afiliación como miembro activo a un partido político en específico, al ser procedente el recurso de inconformidad, dada la similitud que guarda dicho acto, con los que son susceptibles de ser combatidos por ese medio de impugnación; de lo contrario, se haría nugatorio la garantía de acceso a la justicia consagrada en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 56, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, denegándose la posibilidad de impugnación de los actos atentatorios de aquellos derechos.

### **TJE-CO-RI-07/2007**

Recurso de Inconformidad MI-004-2007. Pedro Salas Hernández. 12 de marzo de 2007. Unanimidad de votos.

Recurso de Inconformidad MI-007-2007. Jaime Razo Torres. 12 de marzo de 2007. Unanimidad de votos.

Recurso de Inconformidad MI-006-2007. Christopher Leonardo Neto Morín. 20 de marzo de 2007. Unanimidad de votos.

Se considera relevante precisar que el criterio obligatorio data del dos mil siete, es decir antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, por lo que el tribunal electoral local ya había expandido en favor de los ciudadanos y los militantes de los partidos políticos su acceso a una tutela efectiva, cuando éstos últimos violaban sus derechos de afiliación y asociación, es a raíz de la reforma constitucional de dos mil once que el tribunal local asume la capacidad de juez constitucional, lo que antes de la reforma en mención eran facultades que no se tenían reconocidas para los tribunales locales, siendo estos considerados únicamente como tribunales de legalidad.

### III. Antecedentes del caso

El siete de julio de dos mil trece, se celebraron elecciones en el Estado de Baja California, para renovar los Ayuntamientos de los cinco Municipios del Estado, el Congreso Local y el Gobernador del Estado y el día diez inició el cómputo de la elección de diputados por mayoría relativa en el Consejo Distrital Electoral del XVI Distrito, concluyendo, el día doce del mes en cita, consignándose en el Acta de Cómputo correspondiente, los siguientes resultados:

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	VOTACIÓN	
	NÚMERO	LETRA
Coalición "Alianza Unidos por Baja California"	18 743	Dieciocho mil setecientos cuarenta y tres
Coalición "Compromiso por Baja California"	22 210	Veintidós mil doscientos diez
Movimiento Ciudadano	6 538	Seis mil quinientos treinta y ocho
Votos válidos	47 491	Cuarenta y siete mil cuatrocientos noventa y uno
Candidatos registrados	172	Ciento setenta y dos
Boletas sobrantes		
Votos nulos	895	Ochocientos noventa y cinco

Fuente: Sentencia RR-132/2013 y su acumulado.<sup>5</sup>

El candidato a diputado por el principio de mayoría relativa al I Distrito Electoral, postulado por el partido político Movimiento Ciudadano, Juan

<sup>5</sup> Disponible en: [www.tje-bc.gob.mx](http://www.tje-bc.gob.mx)

Manuel Molina García y la Coalición Alianza Unidos por Baja California interpusieron Recursos de Revisión por la existencia de un error aritmético en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados de mayoría relativa atribuible al Consejo Distrital Electoral del XVI Distrito.

Se señalaba tanto por la autoridad responsable como por la tercera interesada, la candidata a diputado por mayoría del Distrito XVI postulada por el Partido Movimiento Ciudadano, mismo partido que postuló al impugnante -entre otras causales- que el promovente en su calidad de candidato a diputado por el I Distrito Electoral con cabecera en el municipio de Mexicali, Baja California, no contaba con legitimación al pretender impugnar la elección de un Distrito distinto a aquel en el que participó.

Los demandantes en forma coincidente identificaron como agravio la existencia de un error aritmético en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados de mayoría relativa atribuible al Consejo Distrital Electoral del XVI Distrito, el error lo hacían consistir en la inconsistencia que se presentó en los datos asentados en la hoja para anotar los resultados finales del cómputo distrital de la elección de referencia ("sábana"), el acta de cómputo distrital y la sumatoria efectuada por los recurrentes de las actas de escrutinio y cómputo elaboradas en las casillas electorales y en el Consejo Distrital en su caso, que obraban en su poder; asentándose en ambos escritos de demanda las cantidades siguientes:

DOCUMENTO	ALIANZA UNIDOS	COALICIÓN COMPROMISO	MOVIMIENTO CIUDADANO	CANDIDATOS NO REGISTRADOS	VOTOS NULOS	VOTOS VALIDOS
Acta de cómputo distrital	18 743	22 210	6 538	172	895	47 491
Acta circunstanciada de sesión de cómputo distrital	18 710	22 464	6 042	173	1 509	No indica
Diferencias	<b>+33</b>	<b>- 254</b>	<b>+496</b>	<b>-1</b>	<b>-614</b>	

Fuente: SentenciaTJE-RR-132/2013 y su acumulado.

Como se advierte en el recuadro, los datos asentados en actas de la jornada, con la hoja de resultados finales así como con el acta de cómputo distrital no eran coincidentes, de ahí que se especulara un posible error sobre todo con los dos últimos documentos, ya que la sumatoria de los resultados anotados en la "sábana" constituye el cómputo distrital y lógicamente debe corresponder con el asentado en el acta de cómputo distrital.

Ante la disimilitud de las cantidades anotadas en los documentos citados, tal y como se aprecia en el recuadro, se advertía un error aritmético al momento de trasladar los resultados de las actas de jornada electoral anotados en la "sábana" al acta de cómputo distrital, y que si bien dicho error no era determinante para el resultado de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa del Distrito, al modificar los resultados definitivos de la elección, sí lo era para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional pues se alteraba la base de la cual parte el cálculo que debe realizar la autoridad administrativa electoral para determinar la cantidad de diputados que por ese principio corresponden a los contendientes, de conformidad con lo dispuesto por los numerales 27 y 29 de la ley electoral local.

#### **IV. Una tutela efectiva**

En el caso en estudio primeramente se realizó un análisis del interés jurídico del candidato actor Juan Manuel Molina García, el interés jurídico ha sido definido en la jurisprudencia 07/2002 con clave de identificación S3ELJ emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es: INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO; como un presupuesto indispensable para la promoción de los medios de impugnación en materia electoral, el cual consiste en la relación que debe existir entre la transgresión en la esfera jurídica del promovente que se plantea, y la intervención jurisdiccional solicitada para remediar tal afectación, siendo ésta última necesaria y útil para subsanar la situación de hecho aducida por el actor contraria a derecho.

En el caso del candidato actor se determinó que el interés jurídico se surtía ya que en el supuesto de determinarse que existió un error en el cómputo distrital en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, se derivaría una modificación en los porcentajes de votación obtenidos por los institutos políticos contendientes, siendo factible que el recurrente pudiese obtener una asignación por representación proporcional. Esto es así ya que en Baja California, la legislatura se compone con diputados electos bajo el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, y éste último en un sistema mixto, en el cual se integran diputados de primera minoría que hayan participado por la vía de la mayoría relativa sin resultar electos, y por otra parte los registrados en una lista votada por circunscripción estatal, atento a lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California.

Si bien es cierto que existe jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que la asignación por el principio de representación proporcional es impugnabile por los candidatos postulados por éste principio, lo novedoso del asunto radicaba en que el candidato actor había sido postulado por el principio de mayoría relativa y en un distrito diverso al que impugnó.

El impugnante promovió Recurso de Revisión, recurso que corresponde de acuerdo a la naturaleza del acto impugnado y del órgano señalado como responsable, de acuerdo al artículo 402 de la ley para impugnar el cómputo por error aritmético en los Consejos respectivos de la elección de diputados por ambos principios; sin embargo, como ya se mencionó, el propio precepto establece de forma expresa que sólo puede promoverse por los partidos políticos y las coaliciones a través de sus representantes legítimos.

No obstante lo anterior, atendiendo al interés jurídico directo del actor, y no existiendo ningún medio de defensa expreso en la ley para que como candidato impugnara por sí mismo los resultados electorales de la elección en que contendió -toda vez que el representante de su partido representó

a la tercera interesada, quien emanaba del mismo partido que el recurrente, y que era la candidata de mayoría del distrito cuyos resultados electorales se impugnaron-, se estimó que la falta de reglamentación específica en la ley electoral en comento, no es óbice para la revisión jurisdiccional de la demanda por supuestas violaciones a los derechos político-electorales del ciudadano, pues, en caso contrario, se haría nugatorio el derecho humano de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 constitucional, además de que por disposición expresa del artículo primero constitucional, es menester que la referida normatividad local sea interpretada favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, por lo que se estimó maximizar el referido derecho de acceso a la justicia para el recurrente; además de contravenir la impugabilidad de todo acto atentatorio específicamente contra tales derechos, ordenado por el constituyente local.

En virtud de lo anterior, en el capítulo relativo a la jurisdicción y competencia del fallo, se determinó que el Recurso de Revisión intentado por el candidato no era procedente ya que éste Recurso aunque era el idóneo, está limitada su interposición a los partidos políticos y a las coaliciones, careciendo el candidato actor de un medio ordinario de defensa en la instancia local, tal y como lo señaló la Sala Regional Guadalajara en la sentencia SG-JDC-179/2013 al analizar los requisitos generales y especiales de procedibilidad, por lo que el tribunal local para efecto de no hacer nugatorio el derecho humano de acceso a la justicia reencauzó la demanda del candidato actor a juicio para la protección de los derechos políticos electorales, lo cual fundamentó en lo aplicable al caso concreto, la Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con clave 9/2012, de rubro:

**REENCAUZAMIENTO. EL ANÁLISIS DE LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN CORRESPONDE A LA AUTORIDAD U ÓRGANO COMPETENTE.-** De la interpretación sistemática de los artículos 16, 17, 41, 99, fracción V, in fine, 116, 122, 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 2 de la Ley General

del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que se prevé un sistema de distribución de competencias, entre la federación y las entidades federativas, para conocer de los medios de impugnación en materia electoral, así como la obligación de los partidos políticos a garantizar el derecho de acceso a la justicia partidista; en esas condiciones, cuando el promovente equivoque la vía y proceda el reencauzamiento del medio de impugnación, debe ordenarse su remisión, sin prejuzgar sobre la procedencia del mismo, a la autoridad u órgano competente para conocer del asunto, ya que esa determinación corresponde a éstos; con lo anterior se evita, la invasión de los ámbitos de atribuciones respectivos y se garantiza el derecho fundamental de acceso a la justicia.

Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 34 y 35.

Ahora bien, como ya se mencionó previamente, dado que la ley electoral local no regula expresamente el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales, atendiendo al criterio obligatorio número **TJE-CO-07/2007** emitido por este Tribunal, se procedió al análisis del asunto en cuestión, aplicando en lo conducente las reglas que regulan el medio impugnativo con el que más relación guarda el asunto que nos ocupa, siendo éste el Recurso de Inconformidad.

## **V. Análisis del caso**

Como es sabido, en el ejercicio de la función electoral son principios rectores los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, de esos principios destaca el de certeza que, en términos generales, significa el conocimiento seguro y claro de algo y que, en materia electoral en especial, se traduce en el deber que tienen todas las autoridades de actuar con apego a la realidad, para dotar de certidumbre sus actuaciones.

De ahí encontramos que, los procedimientos y requisitos establecidos legalmente para cada una de las etapas del proceso electoral, tiene como finalidad garantizar ese principio de certeza a fin de dar tanto a los actores en general como a la ciudadanía la certidumbre de que todos los actos registrados se corresponden con la realidad. En ese orden de ideas, tenemos que el procedimiento legal para la verificación del cómputo distrital de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa, municipales, Gobernador o diputados por el principio de representación proporcional, lo precisa el artículo 374 de la ley electoral local.

En dicho numeral se refiere que los cómputos se asentarán en diversos instrumentos, como son: las formas, el acta circunstanciada y el acta de cómputo distrital, por lo que hace a las "formas", se refiere a aquella herramienta en la cual se asientan preliminarmente durante la sesión de cómputo distrital los resultados anotados en las actas de la jornada electoral contenida en el expediente de casilla, así como los obtenidos en la realización de los nuevos escrutinios y cómputos por el Consejo Distrital en los casos que legalmente procedan; de donde se advierte que estas formas revisten un carácter instrumental.

Del procedimiento legal para realizar el cómputo se advierte que, la documentación electoral –actas de casilla y circunstanciada- debe ser coincidente con los materiales electorales –carteles y hojas de publicación de resultados- que son proporcionados por el Consejo General como herramientas para realizar el cómputo distrital con transparencia y accesibilidad a todos los asistentes a la sesión.

En la especie, el Tribunal Electoral en diligencias para mejor proveer requirió a la autoridad responsable -entre otros documentos-, el acta circunstanciada de la sesión de cómputo distrital iniciada el diez de julio de dos mil trece, de cuya lectura se advirtió una inconsistencia entre los datos asentados en ésta en relación con los anotados por el mismo Consejo Electoral del XVI Distrito en el acta de cómputo distrital, como se describe en el siguiente recuadro:

DOCUMENTO	ALIANZA UNIDOS	COALICIÓN COMPROMISO	MOVIMIENTO CIUDADANO	CANDIDATOS NO REGISTRADOS	VOTOS NULOS	VOTOS VALIDOS
Sumatoria de actas efectuada en los escritos recursales	17 997	21 560	5 075	140	1 420	44 160
Hoja para anotar resultados finales (sábana) anotados en los escritos recursales	18 939	23 014	5 315	172	1 509	
Acta de cómputo distrital	18 743	22 210	6 538	172	895	47 491

Fuente: SentenciaTJE-RR-132/2013 y su acumulado.

Como se observa, existía una **diferencia substancial** entre las cantidades de votos anotadas en **ambos documentos** a cada uno de los tres contendientes electorales, así como los emitidos a favor de candidatos no registrados y en los votos nulos, y en consecuencia en la votación válidamente emitida, esto es, en todos los rubros que integran el cómputo, y particularmente en cuanto a la pretensión de los recurrentes, se advertía que se asignaron **496** votos adicionales al partido Movimiento Ciudadano, que carecían de sustento en el acta circunstanciada de la sesión de cómputo; en ese sentido, dado el carácter público de ambos documentos emitidos por la misma autoridad electoral **no existía certeza** de cuáles eran las cantidades reales de los votos que correspondían a cada contendiente electoral, por lo que se acreditó plenamente la existencia de un error aritmético en el cómputo distrital de la elección de diputado de mayoría relativa en dicho Distrito, situación que si bien no incidía en la elección de diputados de mayoría relativa, sí impactaba en forma determinante en la elección de diputados de representación proporcional, conforme al marco legal electoral de la entidad.

Derivado de lo anterior fue procedente decretar la invalidez del cómputo distrital de la elección, y por ende se tornó necesario repetir el conteo de las actas de jornada electoral de la totalidad de las casillas que componen el Distrito XVI con cabecera en Tijuana.

Es necesario señalar que los recurrentes manifestaron también, que existía una inconsistencia entre los datos asentados en el acta de cómputo distrital de diputado de mayoría relativa emitida por la responsable, y las hojas

para anotar los resultados finales del cómputo distrital –sábanas- las cuales manifestaron son el "puente directo entre las actas de la jornada electoral y el acta de la sesión de cómputo distrital", inconsistencia que se plasma en el cuadro esquemático siguiente:

DOCUMENTO	ALIANZA UNIDOS	COALICIÓN COMPROMISO	MOVIMIENTO CIUDADANO	CANDIDATOS NO REGISTRADOS	VOTOS NULOS	VOTOS VALIDOS
Acta de cómputo distrital	18 743	22 210	6 538	172	895	47 491
Hojas para anotar resultados finales (sábana) anotados en los escritos recursales	18 939	23 014	5 315	172	1 509	47538
Diferencia	- 196	- 804	+ 1223	0	-614	-47

Fuente: SentenciaTJE-RR-132/2013 y su acumulado.

Para efecto de convalidar las probanzas aportadas por los actores y a fin de reconstruir el cómputo, el tribunal requirió a la responsable la remisión de copias certificadas de las actas de escrutinio y cómputo realizados por las mesas directivas de casilla, y en su caso por dicho Consejo Distrital de la totalidad de casillas que integran el Distrito así como la remisión de los originales de las hojas para anotar los resultados finales de las elecciones del Consejo Distrital del XVI Distrito Electoral, así como el cartel de publicación de resultados finales del cómputo distrital de las elecciones, utilizadas en la sesión de cómputo respectiva.

En cumplimiento, el Consejo Distrital, remitió las actas de escrutinio y cómputo, y el cartel de referencia, no así las hojas de resultados, indicando que éstas últimas fueron sustraídas de las instalaciones del Consejo Distrital, junto con diversa documentación y elementos técnicos y materiales con "lujo de violencia", habiendo presentado las denuncias penales correspondientes.

A efecto de determinar la existencia del error en la sumatoria de los cómputos de votación recibida en casilla que resultaran legalmente procedentes en el cómputo distrital de la elección de diputados de mayoría relativa, se procedió a revisar la documentación electoral obrante en el

sumario relativa a los escrutinios y cómputos elaborados por el Consejo Distrital en las casillas, consultándose el acta circunstanciada de la sesión, las actas de escrutinio y cómputo de la casilla por el Consejo Distrital y las actas de jornada electoral presentadas por los recurrentes, específicamente en relación con dieciocho casillas en las que el Consejo Distrital elaboró nuevos escrutinios y cómputos, señaladas por los recurrentes como aquellas en que se presentaron las mayores inconsistencias, se obtuvo la información que se detalla a continuación:

En tres casillas,<sup>6</sup> en las actas de escrutinio y cómputo elaboradas por el Consejo Distrital se asentó que se realizaron el día diez de julio en el horario que se estaba llevando a cabo el recuento total de una elección diferente, la de gobernador; y en las actas de nuevo escrutinio de tres casillas,<sup>7</sup> se señala que se elaboraron el día doce de julio en horario posterior a la indicada en el acta circunstancias como a aquella en que se había entregado la constancia de mayoría, e incluso de haberse concluido la sesión.

En relación con las restantes doce casillas se observó que por lo general se realizaron los nuevos escrutinios en forma cronológica en orden numérico sucesivo, con excepción de tres de ellas,<sup>8</sup> en las que se registraron horarios no acordes con las casillas que numéricamente son anteriores y posteriores que ellas.

Así mismo se advirtió que en las dieciocho actas de casilla elaboradas por el Consejo Distrital, el espacio destinado para el nombre y firma del representante de la Coalición "Alianza Unidos por Baja California" se encontraba en blanco.

Señalaba el recurrente de que en estas dieciocho actas, se asentaron altos votos a favor del Partido Movimiento Ciudadano, incluso por encima de ambas coaliciones contendientes, lo que se consideraba anómalo respecto

---

<sup>6</sup> Identificadas con los números 1190, 1239 B y 1352 B.

<sup>7</sup> Las señaladas como 1925 B, 1932 B y 1936 B.

<sup>8</sup> Las casillas indicadas con los números 1205 C1, 1346 C2 y 1941 B.

al resto de las 229 casillas del Distrito XVI; y se indica que en todos estos recuentos fue incrementada la votación recibida por este partido, y que en diez casillas,<sup>10</sup> incluso quedaron en primer lugar, en otra<sup>9</sup> se asentó un empate en primer lugar; en siete de ellas en segundo lugar, y sólo en una quedó en tercer lugar, con sólo dos votos de diferencia con quien obtuvo el primer lugar.

Las nuevas cifras obtenidas en el Consejo Distrital, eran sustancialmente diferentes a los que se asentaban en las actas de jornada electoral ofrecidas en forma coincidente por los recurrentes; así como de la votación obtenida en los recuentos no controvertidos por los recurrentes, y diferían también del comportamiento ordinario de la votación recibida por el partido Movimiento Ciudadano en las restantes 229 casillas que integran el Distrito XVI, en las cuales ocupó invariablemente el tercer lugar de votación, recibiendo un promedio de 21.2 votos por casilla, el segundo la coalición "Alianza Unidos por Baja California" con un promedio de 76.93 votos por casilla, y en primer lugar la Coalición "Compromiso por Baja California" con un promedio de 92.98 votos por casilla.

Esta situación anómala en el contexto de la votación emitida y de la apertura de paquetes para nuevo escrutinio y cómputo, constituyó un indicio fuerte que permitió presumir la veracidad de lo afirmado por el actor, en el sentido de que hubo una alteración deliberada de los resultados, máxime cuando no quedó plenamente acreditado el motivo de la apertura por el Consejo Distrital, si bien la justificación de su apertura se basaba en la falta de actas de jornada electoral, cuando se encontraban dentro de los paquetes como lo señaló la responsable en el acta de sesión, sin embargo no se acreditó la actualización de alguna de las hipótesis legales que permiten el nuevo escrutinio y cómputo de la casilla conforme lo dispuesto por el artículo 374 de la ley electoral.

De ahí que se acreditó que el Consejo Distrital sin fundar ni motivar sus actos procedió a abrir los paquetes, por lo que no se encontraron

---

<sup>9</sup> Las marcadas con los números 1210 C1, 1210 C2, 1343 C1, 1346 C2, 1350 B, 1352 B, 1893 B, 1908 B y 1936 B.

<sup>10</sup> La casilla 1932 B.

justificados los nuevos escrutinios y cómputos formulados, lo que aunado al resto de las irregularidades encontradas como fueron las inconsistencias en los horarios, la falta de firma de todos los representantes de partido acreditados en la sesión de cómputo, así como la elevada divergencia de los nuevos resultados acorde al contexto de los cómputos en el Distrito, generó en el ánimo del resolutor duda respecto a su apego al principio de certeza, lo que imposibilitaba que se les reconociera validez.

Lo anterior debido a que -como lo ha sostenido en diversas ejecutorias el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-, sólo procede la apertura de los paquetes electorales, cuando la gravedad de la cuestión así lo exija, ya que dicha medida tiene el carácter de excepcional y extraordinaria; por lo que para su validez es indispensable que se acredite de manera fehaciente alguno de los supuestos legales, así como que la irregularidad hecha valer sea determinante para el resultado de la votación, que se haga constar en el acta circunstanciada, y que cuando el desahogo de la diligencia de apertura de paquetes arroje un resultado distinto al asentado en las actas, se haga constar en forma pormenorizada, los motivos concretos que justifiquen el cambio de resultado.

Bajo esa tesitura, para la validez de las diligencias de apertura debe existir la certeza y seguridad de los resultados de los comicios, y en la fijación de las reglas de dicho procedimiento, se deben observar los principios rectores de la materia y el más amplio respeto a los derechos de los interesados para participar en dicha diligencia, destacadamente de la garantía constitucional de audiencia, a fin de que puedan conocer todas las reglas que se fijen y los elementos que se recaben, y estén en aptitud de asumir una posición respecto a ellos, objetarlos, aportar pruebas, e incluso impugnarlos en ejercicio a su derecho a la jurisdicción.

Lo anterior ha sido recogido *mutatis mutandi*, en las jurisprudencias de rubros: **PAQUETES ELECTORALES PARA SU APERTURA DEBE CITARSE A LOS PARTIDOS POLITICOS INTERESADO, y 14/ 2004: PAQUETES ELECTORALES. SOLO EN CASOS**

## EXTRAORDINARIOS SE JUSTIFICA SU APERTURA ANTE EL ORGANO JURISDICCIONAL.<sup>11</sup>

De esta manera, el tribunal consideró que el cómputo derivado de la apertura de los paquetes electorales de referencia, llevada a cabo por la responsable, carecía de eficacia jurídica alguna, y fue realizado sin apearse a lo establecido en el artículo 374 de la ley electoral, por lo que se reconstruyó el cómputo distrital de la elección de diputados.

En ese sentido, resultó procedente la pretensión de los recurrentes relativo a la elaboración de nueva cuenta, del cómputo de todas y cada una de las actas de jornada electoral –escrutinio y cómputo- y en su caso de los cómputos de casilla elaborados por la autoridad responsable no invalidados, correspondientes a la totalidad de las secciones que integran el XVI Distrito Electoral, en aras de dar plena vigencia al principio de certeza, y de garantizar las condiciones de equidad a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional a favor de todos los contendientes en el proceso electoral dos mil trece.

En ese orden de ideas, el cómputo distrital de la elección de diputados de mayoría relativa correspondiente al XVI Distrito Electoral, que sustituyó para todos los efectos legales, al realizado originalmente por el Consejo Distrital responsable, de acuerdo con lo establecido en el artículo 450 fracción II, de la ley electoral local, quedó como sigue:

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	CÓMPUTO DISTRICTAL	
	NÚMERO	LETRA
	18 465	Dieciocho mil cuatrocientos sesenta y cinco
	22 317	Veintidós mil trescientos diecisiete
	5 088	Cinco mil ochenta y ocho
VOTOS VALIDOS	45 870	Cuarenta y cinco mil ochocientos setenta
CANDIDATOS NO REGISTRADOS	167	Ciento sesenta y siete
VOTOS NULOS	1 470	Mil cuatrocientos setenta

Fuente: Sentencia TJE-RR-132/2013 y su acumulado.

<sup>11</sup> TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Compilación 1997-2012, Volumen, 1, México, 2012, 447 y 449 pp.

Inconformes con la resolución aquí analizada el representante ante el XVI Distrito del partido Movimiento Ciudadano así como la candidata a diputado de dicho distrito, tercera interesada, promovieron Juicio de Revisión Constitucional ante la Sala Regional Guadalajara sustanciado con el número de expediente SG-JRC-74/2013 la cual fue confirmada en sus términos. Derivado de la recomposición del cómputo, y por tanto de la variación en los porcentajes de votación correspondiente a cada instituto político, a la postre el candidato recurrente por el partido Movimiento Ciudadano obtuvo la asignación de una diputación de representación proporcional por primera minoría y no así la candidata de ese mismo partido que contendió en el Distrito controvertido, y quien, como se mencionó acudió al medio impugnativo como tercera interesada.

## **VI. Criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

En relación con la problemática que se analiza, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha evolucionado sus criterios, adaptándolos al nuevo paradigma maximizador de los derechos humanos contemplado en el artículo primero constitucional, como se advierte con meridiana claridad en sus fallos y en las tesis jurisprudenciales recientes. Anteriormente, el criterio era restrictivo denegándose el acceso a la justicia a los ciudadanos, como se refleja en la jurisprudencia 11-2004<sup>12</sup> de rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO. GENERALMENTE ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR RESULTADOS ELECTORALES POR NULIDAD DE VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA.

Con posterioridad y principalmente después de la reforma constitucional en derechos humanos de dos mil once, el tribunal en cita, fue ampliando la posibilidad de impugnación a los candidatos para controvertir resultados electorales, al considerarse la existencia de su interés jurídico directo en

---

<sup>12</sup> JURISPRUDENCIA y Tesis en materia electoral, compilación 1997-2012, volumen 1 (titulado Jurisprudencia), 387 a 389 pp.

cuanto a sus derechos político electorales, si bien ha habido variación en cuanto a la vía impugnativa para la cual se les ha reconocido legitimación. En vía de ejemplo se cita, el fallo emitido el treinta de octubre de dos mil trece, por la Sala Superior en el expediente SUP-JRC-121/2013<sup>13</sup> promovido por el ciudadano Felipe Daniel Ruanova Zárate en contra del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California, quien en calidad de candidato a Gobernador del Estado citada impugnó la validez y resultados de dicha elección; sentencia en la que la Sala Superior confirmó la resolución de este órgano jurisdiccional local que en una postura garantista admitió el medio impugnativo intentado, y de la que resulta relevante destacar que de igual manera el tribunal federal determinó que si bien la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación establece que el Juicio de Revisión Constitucional sólo puede ser promovido por los partidos políticos, se consideró que el actor estaba legitimado para interponer dicho juicio, derivado de que de la interpretación extensiva de los artículos 1, 17, 99 y 116 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en los diversos 88, párrafo 1, de la Ley de Medios así como en los numerales 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conduce a sostener que los candidatos postulados por los partidos políticos están legitimados de forma autónoma para promover el juicio de revisión constitucional electoral, contra las determinaciones de las autoridades electorales que decidan sobre los resultados y validez de las elecciones, así como contra el otorgamiento de las constancias respectivas.

Siendo de destacarse que en este fallo, el Magistrado Flavio Galván Rivera emitió voto particular en el cual expuso que si bien considera que el candidato posee legitimación para interponer medios impugnativos, la vía que estima idónea es la de Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano y no así la del Juicio de Revisión Constitucional, atendiendo a que la finalidad del primer juicio citado es precisamente la protección del derecho fundamental de ser votado.

Atendiendo al criterio vertido dentro del expediente SUP-JRC-121/2013, con fecha cuatro de diciembre de dos mil trece la Sala Regional Xalapa,

---

<sup>13</sup> Disponible en: [www.te.gob.mx/sentencias](http://www.te.gob.mx/sentencias)

dentro del expediente SX-JRC-297/2013 promovido por el ciudadano Andrés de la Cruz Martínez como candidato a presidente municipal para el municipio de Iamatlán, Veracruz, determinó que este se encontraba legitimado para promover el juicio de revisión constitucional intentado, siguiendo las consideraciones dictadas dentro del fallo referido con antelación.

Posteriormente, el doce de febrero de este año dos mil catorce, la Sala Superior dentro del expediente SUP-CDC-5/2013, resolvió la contradicción de criterios entre esta Sala y la Sala Regional Monterrey, en el cual se determinó abandonar la jurisprudencia 11/2004 citada inicialmente en el presente apartado, por considerar que no se ajusta a los parámetros actuales del paradigma constitucional mexicano, y además define al Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales como la vía por la que los candidatos podrán presentar sus controversias en contra de los resultados electorales, y no así el Juicio de Revisión Constitucional.

Argumenta la Sala Superior que esto es así, debido a que el juicio de revisión constitucional sirve para proteger intereses en elecciones estatales pero sería insuficiente para proteger a las personas que participen en una elección federal; además que una ventaja del juicio ciudadano federal es que permite abarcar la defensa de las personas postuladas por un partido político, como de las que deciden participar en forma independiente. Estima la Sala que en esa medida, no se modifica la estructura legal del juicio ciudadano previsto en la ley de medios, sino que potencia su capacidad protectora del derecho de ser votado, con el propósito de proteger y garantizar el derecho de acceso a la justicia a las personas postuladas se trate de independientes o de algún partido político, durante elecciones locales o federales, en pleno respeto al principio de igualdad ante la ley y de tutela judicial efectiva.

Como corolario, se identifica el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el de rubro CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR PUEDEN IMPUGNAR RESULTADOS ELECTORALES A TRAVÉS DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN

## DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, la cual quedó identificada como jurisprudencia 1/2014.<sup>14</sup>

### VII. Reflexiones finales

Como se señaló, la legislación electoral en Baja California no tiene regulado dentro de su sistema de medios de impugnación un recurso específico para que los candidatos impugnen los resultados electorales de una elección, ésta es una facultad exclusiva para los representantes de los partidos políticos y las coaliciones, así como tampoco se tiene reglamentado el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano, no obstante que la competencia del tribunal para conocer sobre los actos que afecten los derechos políticos del ciudadano en su dimensión de votar y ser votado, sí se prevé en forma genérica en la Constitución Local y en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

En el caso en estudio, el partido político Movimiento Ciudadano que postuló al candidato que impugnó los resultados electorales, hubiese sido el legitimado para promover el Recurso de Revisión, al no hacerlo el otrora candidato Juan Manuel Molina García, que promovió el recurso se hubiese quedado sin defensa de sus intereses al no tener un recurso expreso para ello; en este caso el representante del partido político Movimiento Ciudadano representó a la tercera interesada, ya que emanaba del mismo partido que el recurrente, y que era la candidata de mayoría del distrito cuyos resultados electorales se impugnaron.

Como quedó asentado al inicio del presente ensayo, a raíz de la Reforma Constitucional en derechos humanos es imperativo que la totalidad de los jueces del país tanto federales como locales realicen una interpretación en favor de las personas siempre que se encuentre un derecho humano involucrado, en este caso el de acceso a la justicia, el cual se encuentra garantizado en el artículo 17 Constitucional y en tratados internacionales de los que nuestro país es parte, como la Convención Americana sobre

---

<sup>14</sup> La Sala Superior, en sesión pública celebrada el 12 de febrero de 2014, aprobó por unanimidad la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Pendiente de publicación.

Derechos Humanos que en su artículo 8 establece el derecho de acceso a la justicia, atendiendo al cual la jurisdicción local se avocó al conocimiento del reclamo planteado.

La determinación del tribunal local, en tres sentidos fue maximizadora del acceso a la justicia, en principio debido a que mediante una construcción interpretativa se establece una vía para atender los conflictos relacionados con los derechos político electorales -asignándola al recurso de inconformidad-, en segundo, porque le reconoce la legitimación del candidato para impugnar, y en tercero, porque reencauza la vía intentada por éste -recurso de revisión-, a la que se estimó procedente conforme al criterio obligatorio sustentado desde el año dos mil siete -recurso de inconformidad-.

El fallo repercutió en la integración de la XXI legislatura al haberse asignado una curul por la vía de representación proporcional de primera minoría al otrora candidato actor, Juan Manuel Molina García, de ahí la importancia del fallo que como se señaló al principio de este ensayo, el principal instrumento de actuación y de influencia de los jueces son sus sentencias por las interpretaciones que sirven como parámetro para el comportamiento futuro de los demás actores políticos y sociales así como por los cambios de rumbos que una sentencia puede generar, como aconteció en la especie. Como se analizó, estas determinaciones resultaron congruentes con la evolución de criterios que ha venido desarrollando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de donde se vislumbra la importancia de que los tribunales locales ejerzan las atribuciones derivadas del nuevo paradigma constitucional en materia de derechos humanos, estando con ello en aptitud de proporcionar soluciones completas a los justiciables, sin las limitaciones que antes se tenían al verse constreñidos a actuar como meros tribunales de legalidad.

Se considera que el cambio cultural que nuestro país requiere para fortalecerse como un verdadero estado democrático de derecho, y para que la reforma constitucional en materia de derechos humanos sea una verdad tangible, se impone necesario el dictado de sentencias que cumplan

con los nuevos parámetros de impartición de justicia así como la difusión de sus resoluciones, a fin de que cada tribunal alcance plenamente a través de estos derroteros, su alta y renovada vocación constitucional.

## VIII. Fuentes consultadas

### Bibliográficas

AGUAYO Silva, Javier, *Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano*, en: C. d. R. c. O. Electorales, Constitucional Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F, ed. *Justicia*, 2006.

ASTUDILLO, Cesar y CORDOVA Vianello, Lorenzo, *Los Arbitros en las Elecciones Estatales*, México, D.F, Universidad Autónoma de México, 2010.

BECERRA Rojasvértiz, R. E., *La Reforma Constitucional en Derechos Humanos y su impacto en el Poder Judicial*, *Dialogo Electoral*, Issue 3, 2011.

Colegio Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del PJF, *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, comentada*, México, D.F., Miguel Angel Porrúa, 2006.

ELIZONDO Gasperín, M. M., *Control Constitucional en Materia Electoral*, Instituto Estatal Elecotral de Chihuahua. Manual de IDEA Internacional sobre Justicia Electoral, 2010.

MICHELANGELO, B., *La Protección de los Derechos Fundamentales y la Ciudadanía*. Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral; 19 ed. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

RIVERA Galván, F., *Justicia Electoral*, México, D.F., Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la Republica Mexicana, 2012.

ROMÁN E., *Entre el Control de Legalidad, de Constitucionalidad y la Protección de Derechos*, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, vertiente Salas Regionales, 12 Ed. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

SÁNCHEZ de Andrea, Newman Valenzuela, Rodriguez Lozano, *La Renovación Política y El Sistema Electoral Mexicano*, México, D.F., Porrúa S.A., 1987.

## **Legislativas**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, Periódico Oficial del Estado, 16 de Agosto de 1953.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California, Periódico Oficial del Estado 19 de noviembre de 2008.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, Periódico Oficial del Estado 4 de octubre de 1995.

## **Hemerográficas**

MONTOYA Zamora, R., *Características del control de constitucionalidad y convencionalidad realizado por los jueces en materia electoral, Quid Iuris, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, Chihuahua, México, año 7, volumen 21*, junio-agosto 2013.

## **Jurisdiccionales**

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Compilación 1997-2012, Volumen, 1, México, 2012.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, compilación 1997-2012, volumen 1 (titulado Jurisprudencia).

Sentencia RR-132/2013 y su acumulado. Actores: Juan Manuel Molina García y la Coalición Alianza Unidos por Baja California. Terceros interesados: Claudia Casas Valdez y representante del Partido Movimiento Ciudadano. Autoridad Responsable: Consejo Electoral del XVI Distrito. Sentencia SG-JRC-74/2013. Actores: Partido Movimiento Ciudadano y Claudia Casas Valdez. Autoridad responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California.

Sentencia SG-JDC-179/2013 Actor: Jesús Alejandro Ruiz Uribe. Terceros interesados: Juan Manuel Molina García y Gerardo Álvarez Hernández. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

Sentencia SUP-CDC-5/2013 Denunciante: Sala Regional Monterrey. Sustentantes: Sala Superior y Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sentencia SUP-JRC-121/2013 Actor: Felipe Daniel Ruanova Zarate.  
Autoridad Responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California.

Sentencia SX-JRC-297/2013 Actores: Movimiento Ciudadano y otro.  
Autoridad Responsable: Tribunal de Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

### **Electrónicas**

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en:  
[www.te.gob.mx/sentencias](http://www.te.gob.mx/sentencias)

Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, disponible en: [www.tje-bc.gob.mx](http://www.tje-bc.gob.mx)

# *REPRESENTACIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL ESTATAL*

*José Miguel Madero Estrada* \*  
*Arley Jiménez Vasavilbazo* \*\*

**SUMARIO:** I. Introducción; II. Representación jurídica del Estado; III. Representación constitucional del Estado; IV. La representación de orden constitucional en las entidades federativas; V. Representación municipal; VI. Conclusiones; VII. Fuentes de consulta.

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit, catedrático de la Unidad Académica Facultad de Derecho desde 1989, de la cuál fue su Director. Perfil PROMEP y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1. Magistrado de la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit.

\*\* Maestra en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad Autónoma de Nayarit, docente de tiempo completo adscrito a la Unidad Académica Facultad de Derecho de la misma institución. Oficial judicial de la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit.

Recibido: 25 de abril de 2013.  
Aceptado: 25 de julio de 2013.

**Resumen:**

Teniendo al Estado de Nayarit como sujeto con el carácter de representado cabe preguntarse ¿A qué órgano le corresponde actuar en nombre del Estado de Nayarit?, la representación constitucional del Estado implica actuar en nombre de Nayarit, por lo que según nuestra opinión la fracción XXII del artículo 47 de nuestra Carta Magna Local, otorga la representación constitucional originaria del Estado a la Asamblea Legislativa, ello así, en razón de que dicho órgano deliberativo posee facultades para delegar tal representación en la persona del gobernador, para que por sí o por apoderado especial, actúen con la representación estatal, en la medida y con las restricciones que aquella considere en los casos que corresponda; conservándola de forma permanente, consecuentemente es válido afirmar que la representación constitucional del Estado recae en el Poder Legislativo y no en el gobernador.

**Palabras claves:** representación constitucional, representación jurídica, atribución, delegar.

**Abstract:**

Considering the state of Nayarit as the subject or character represented, the following question arises. What Legislative body is responsible for acting on behalf of the State of Nayarit? The constitutional State representation involves acting on Behalf of Nayarit, So in our opinion the fraction XXII from the rule 47 of our Local Magna Carta, grants the original constitutional representation of the State to the Legislative house, it so , on the ground that the deliberative body has powers to delegate such representation in the person of the governor, so for its own or thru its special attorney acting with the State representation and as far as the constraints considered in appropriate cases keeping it permanently it is valid to state that constitutional representation it vested in the Legislature not in the Governor.

**Key Words:** constitutional representation, legal representation, power, delegate.

## I. Introducción

El verbo representar proviene del latín *repraesentare*, que significa: *Sustituír a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad, empresa, etc.*<sup>1</sup> En ese sentido, y teniendo al Estado de Nayarit como sujeto con el carácter de representado cabe preguntarse: ¿A quién corresponde ejercer la tutela constitucional en la esfera de competencia del Estado?, es decir ¿A qué órgano le corresponde actuar en nombre del Estado de Nayarit?

Prima facie, pudiere pensarse que la representación de la entidad federativa denominada Nayarit corresponde al gobernador del Estado, debido a que quien ejerce este cargo lo hace atendiendo un mandato representativo, ya sea directo o indirecto; para lo cual, explorando integral y sistemáticamente el texto constitucional local pudieran encontrarse algunos casos que demuestren esa hipótesis o bien que tal calidad corresponde al Congreso del Estado, órgano deliberativo de enorme influencia en la vida democrática local.

Previo a entrar al estudio medular de este ensayo, cabe diferenciar dos tipos de representación que respecto del "Estado Libre y Soberano" puede tener uno u otro órgano de gobierno, y que comúnmente suelen confundirse: nos referimos a la representación jurídica y a la representación constitucional, propiamente dicha.

## II. Representación jurídica del Estado

La representación jurídica del Estado se refiere a la realización de actos jurídicos en nombre del mismo ante cualquier autoridad o instancia en defensa de sus intereses. Al respecto, el artículo 92 de la Constitución de Nayarit, establece claramente que aquella corresponde al Ministerio Público en su calidad de representante legítimo de los intereses sociales, por lo

---

<sup>1</sup> REPRESENTACIÓN, En: Diccionario de la Real Academia Española, 22ª. Ed., disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=representaci%C3%B3n>

que como tal, ha de tener parte en todos y cada uno de los medios de control constitucional local de que conoce la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia,<sup>2</sup> así como en cualquier otro asunto en el que se vean involucrados los intereses del Estado ante los tribunales de justicia; atribución que tiene fundamento en el artículo 15, fracción XIV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit, hoy denominada Fiscalía General.

Siendo el Ministerio Público una institución que goza de autonomía y que se rige por los principios de buena fe, certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficacia, honradez, profesionalismo y respeto a los derechos humanos, a su vez, de acuerdo a lo previsto en el artículo 93 de la Constitución, las funciones del Ministerio Público recaen en la persona del Fiscal General, antes Procurador General del Justicia, por lo que, de conformidad a lo establecido en el texto constitucional y desarrollado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, en su artículo 16, corresponde al Fiscal General, además de la investigación y persecución de los hechos que pudiesen constituir un delito, prestar consejo jurídico y representar legalmente al Estado en defensa de sus intereses.

Es el citado artículo 16 el eje central donde gira la función de representación jurídica del Estado, el cual, mediante una adición verificada el 15 de noviembre de 2007, se incorporó un nuevo párrafo cuyo texto dice: *El gobernador designará la unidad administrativa responsable de ejercer la función de consejería jurídica y representación legal del Poder Ejecutivo en defensa de sus intereses.*

---

<sup>2</sup> Se destaca, que en el concierto de reformas a las Constituciones Locales, en el Estado de Nayarit se han añadido mecanismos de control constitucional mediante reforma publicada el 15 de diciembre de 2009 en la que se instituyó un sistema integral de defensa de la Constitución con un catálogo de mecanismos de competencia exclusiva de una Sala Constitucional-Electoral que forma parte de la estructura orgánica del Poder Judicial del Estado, misma que se integra por cinco magistrados designados por el Pleno del Tribunal, en el que el presidente del Tribunal es, a su vez, presidente de la referida Sala. Los medios de control previstos son la acción de inconstitucionalidad por omisión, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, cuestiones de inconstitucionalidad, juicio de protección de derechos fundamentales, así como la facultad de inaplicar leyes en materia electoral contrarias a la Constitución y la de resolver de forma inatacable los conflictos por límites territoriales entre Municipios.

Adición que, a primera vista, produce algunas dudas que es preciso disipar previo examen comparativo de su texto anterior y vigente:

Texto anterior del artículo 16 de la LOPE	Texto vigente del artículo 16 de la LOPE
<p>Artículo 16. Además de las atribuciones que le señala la Constitución, esta ley y otras disposiciones jurídicas, el Procurador General de Justicia es el Consejero Jurídico y representante legal del estado en defensa de sus intereses.</p>	<p>Artículo 16. Además de las atribuciones que le señala la Constitución, esta ley y otras disposiciones jurídicas, el Procurador General de Justicia es el Consejero Jurídico y representante legal del estado en defensa de sus intereses. El Gobernador designará la unidad administrativa responsable de ejercer la función de Consejería Jurídica y representación legal del Poder Ejecutivo en defensa de sus intereses.</p>

A la luz del comparativo anterior, puede decirse que el Fiscal General conserva parcialmente el monopolio de ser Consejero Jurídico y representante legal del Estado, pero que, a partir de la adición señalada, tendrá que compartir tal atribución con aquella unidad administrativa que en su caso designe discrecionalmente el gobernador. Para nosotros esto puede interpretarse en que mientras el Fiscal General posee una función estatal, en cambio, la unidad administrativa responsable tendrá la misma función, pero únicamente dentro de la esfera del Poder Ejecutivo.

¿Cuál es la razón de que existan esas dos vías de representación legal dentro del artículo 16? Por lo menos, de la iniciativa y del dictamen correspondiente, se desprende que no obstante la responsabilidad asignada al Fiscal General, el legislador consideró que mediante la creación de una unidad administrativa *ad hoc* habría una instancia interna que fungiría como apoderado general para pleitos y cobranzas; y actos de administración y de dominio a favor del gobernador, y a solicitud de los titulares de la administración pública, ante los tribunales.

De esta manera puede entenderse que dicha unidad administrativa tiene como función la de fungir simultáneamente como Consejería Jurídica y representación legal del gobernador para dos efectos: a) conocer y revisar

la normatividad aplicable a la administración pública, y b) para representar legalmente los intereses jurídicos del Ejecutivo ante los tribunales.

A reserva de que con esta adición se buscó resolver un problema legal que el gobernador venía confrontando cotidianamente en asuntos de su competencia, ventilados ante los tribunales jurisdiccionales de la Federación, creemos que no fue tan oportuna como probablemente lo exigían las circunstancias, ya que el citado precepto dejó subsistente la misma función, aunque en el ámbito estatal, atribuida al Fiscal General, sin que ninguna de ellas haya alcanzado todavía un rango constitucional.<sup>3</sup> El hecho de que se atribuya a dos titulares distintos, la función de consejería jurídica, deja mucho que desear pues lejos de proporcionar unidad, tiene el riesgo de producir desarticulación de los servicios jurídicos del Poder Ejecutivo.

Además de ello, es preciso destacar que el 18 de marzo de 2009, el Diario Oficial de la Federación publicó el decreto que reforma el párrafo primero del artículo 12 de la abrogada Ley de Amparo, quedando en ese entonces como sigue:

Artículo 12. Los órganos legislativos federales, de los Estado y del Distrito Federal, así como los Gobernadores y Jefe de Gobierno de éstos podrán ser representados directamente en el juicio por conducto de los titulares de sus respectivas oficinas de asuntos jurídicos o representantes legales, respecto de los actos que se les reclamen.

Con dicha reforma, prácticamente quedó resuelto el problema que antes pretendió hacerlo la adición al artículo 16 de la ley orgánica en cuestión.

Por si fuera poco todo lo anterior, de acuerdo con la nueva Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los

---

<sup>3</sup> Tan es así, que el artículo 69, fracción XXVII, de la Constitución, mantiene que el Fiscal General es el receptor de todos los asuntos que el gobernador tenga a bien turnarle, y que deban ser ventilados ante los tribunales, a fin de que se ejerciten las atribuciones que corresponden a su ministerio, las cuales, conforme al artículo 16 de la multicitada ley orgánica, comprende también las de fungir como el Consejero Jurídico del Estado.

Estados Unidos Mexicanos, artículo 9, párrafo tercero, en el mismo tenor, se establece lo siguiente:

Artículo 9º. [...]

[...]

*Los órganos legislativos federales, de los Estados y del Distrito Federal, así como los gobernadores y jefe de gobierno de éstos, procuradores General de la República y de las entidades federativas, titulares de las dependencias de la administración pública federal, estatales o municipales, podrán ser sustituidos por los servidores públicos a quienes las leyes y los reglamentos que las rigen otorguen esa atribución, o bien por conducto de los titulares de sus respectivas oficinas de asuntos jurídicos.*

Resultando por todos lados infructuosa la modificación realizada al artículo 16 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ya que para efectos del juicio de amparo el Ejecutivo local puede ser representado directamente por conducto del titular de la oficina jurídica o representante legal, respecto de los actos que se reclamen, y que en Nayarit se viene realizando por conducto de la subsecretaría de asuntos jurídicos.

Teniendo como referente el modelo de representación jurídica del presidente de la República, tratándose de juicios de amparo, ésta puede recaer en varios funcionarios: Consejero Jurídico, Procurador General de la República, secretarios de Estado y reserva a los reglamentos interiores determinar a qué unidad administrativa recaerá tal representación.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Al respecto, el seis de febrero de 2014 fue publicado el Acuerdo General por el que se establecen las reglas a que se sujetará la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en todos los trámites previstos en la Ley de Amparo; conforme a éste, dicha representación corresponde por regla general al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, exceptuando algunos casos y aquellos en que el propio Consejero determine que dicha representación deba recaer en el Procurador General de la República o en algún secretario de Estado.

La excepción a la regla, consiste en un listado de las leyes, reglamentos, normas generales o actos respecto de los cuales le corresponde la representación a cada uno de los secretarios de Estado y al Procurador General de la República. No obstante ello, en casos específicos, el Consejero Jurídico del Ejecutivo tiene la facultad de reasignar la representación presidencial otorgada, o bien, asumir tal representación, así como determinar a quién corresponde ésta en los casos no previsto por el acuerdo, por lo que puede decirse que originariamente la representación legal del presidente de la República corresponde al Consejero Jurídico.

### III. Representación constitucional del Estado

Si por otra parte nos referimos a la representación constitucional de Nayarit, haremos alusión a la facultad de actuar en nombre del Estado de Nayarit, no solo jurídicamente, sino en todo acto de representación del Estado de carácter nacional e internacional,<sup>5</sup> dando cuenta de que el texto constitucional de la entidad no establece disposición expresa sobre ello.

Debido a la naturaleza de la función ejecutiva pudiera pensarse que es en la persona del Gobernador Constitucional del Estado en quien recae su representación constitucional, sin embargo, también pudiéramos referirnos en el mismo sentido al Congreso Local, órgano representativo de la población estatal; por lo que para dilucidar la interrogante es menester analizar las funciones que constitucionalmente competen a cada uno de ellos.

El artículo 69 constitucional enumera en treinta y dos fracciones, las facultades y obligaciones conferidas al titular del Poder Ejecutivo, de las cuales no es posible desprender inobjetablemente, que le corresponda representar el orden constitucional del Estado, aunque es preciso desentrañar algunos ejemplos. Un primer caso señala que el gobernador es el responsable de cuidar la seguridad del Estado y de sus habitantes protegiéndolos en el ejercicio de sus derechos (fracción I), pero esa facultad imperativa se refiere a un aspecto concreto de la función ejecutiva que es la seguridad y la protección de derechos. Ligado con ello, resalta también la facultad para, en caso de invasión extranjera o conmoción interior armada, el gobernador tome las medidas extraordinarias que fueren necesarias para salvar al Estado (fracción XXV) y, en este caso, se trata del ejercicio de facultades extraordinarias que le sean concedidas, a cuyo

---

<sup>5</sup> No obstante que las entidades federativas no cuentan con reconocimiento en el ámbito del derecho internacional público, sí tienen capacidad jurídica para contraer derechos y obligaciones con personas jurídicas colectivas e instituciones de derecho internacional privado, debiendo atender las prohibiciones e inhibiciones que establece la Constitución Federal, como por ejemplo no pueden obtener endeudamiento extranjero ni recibir financiamiento de personas extranjeras (acreedor o acreditante), en moneda extranjera o cuyo pago sea en el extranjero. Véase Acción de inconstitucionalidad 163/2007.

término el gobernador debe someter a la aprobación posterior del Congreso o de la Diputación Permanente, los resultados alcanzados, convocando a sesiones lo más pronto posible.<sup>6</sup>

Sobre el mismo tópico, se encuentra la facultad para impedir los abusos de las fuerzas armadas contra los ciudadanos y los pueblos, haciendo efectiva la responsabilidad en que aquella incurriere (fracción XXVIII); igualmente la de disponer de la fuerza armada del Estado y de las de los Municipios donde residiere habitual o transitoriamente (fracción XXIX). Complementa el tema de seguridad y defensa, el que la legislatura cuente con la atribución de autorizar al gobernador los convenios que celebre para el paso de las fuerzas de seguridad por el territorio del Estado (fracción XXXI).

Ninguna de las atribuciones descritas anteriormente constituye propiamente algún tipo de facultad constitucional de representación Estatal a cargo del gobernador, ya que esta no se asume en los casos referentes a la seguridad pública ni a la preservación del orden público en situaciones de normalidad o anormalidad, toda vez que en mayor o menor medida, el gobernador tiene que compartir esa función con la legislatura local, incluso, en un caso extremo, hasta con la Federación.

De igual forma, puede decirse que las funciones de promoción y conducción del desarrollo económico y social del Estado previstas en los artículos 69, fracción IV, y 134 de la Constitución, sean atribuciones que perfilen un cierto tipo de representación estatal del gobernador, antes bien, se trata de la ejecución de políticas eminentemente administrativas

---

<sup>6</sup> Si en ejercicio de facultades extraordinarias fuere el caso de repeler invasiones de potencias extranjeras, cuanto se trata de un peligro inminente, los Poderes Federales deben intervenir a pesar de que los Poderes Locales no lo soliciten, conforme al artículo 119 de la Ley Fundamental. Pero, cuando se trate de restablecer el orden constitucional alterado por sublevación o trastorno interior, entonces la solicitud de protección a la Federación corresponde hacerla originalmente como un derecho del Congreso Local, mientras se encuentre reunido en sesiones, pero si no lo está, entonces corresponde ejercer esa facultad, en segundo término, al gobernador. Véase ARTEAGA Nava, Elisur, *El sistema federal mexicano, apuntes para una teoría general. Estudio en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario*, México, Porrúa y Escuela Libre de Derecho, México, 2013, pp. 116 y ss.

que se encuentran reguladas en leyes dictadas por el Congreso y en el sistema de planeación.

Sin embargo, de entre las atribuciones constitucionales del gobernador podemos identificar dos que probablemente dejan entre ver cierta posibilidad de que corresponda a éste la representación constitucional del Estado; las contenidas en las fracciones XIII y XXXI, que establecen:

Artículo 69. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

XIII. Llevar las comunicaciones y relaciones del Estado con el Gobierno Federal y con los de los otros Estados;

...

XXXI. Arreglar con autorización de la Legislatura, las cuestiones de límites con los Estados vecinos y celebrar convenios con los gobernadores para la entrada y paso de sus fuerzas de seguridad por el territorio del Estado, y recíprocamente.

Respecto a la fracción XIII, hasta donde gramaticalmente se alude, *comunicaciones y relaciones* son vocablos cuya connotación y alcance nada tiene que ver con el ejercicio de facultades representativas dentro del orden constitucional estatal. El primero de ellos puede referirse, incluso a una especie de trato o correspondencia, como también a los escritos por los cuales se comunica algo oficialmente; el segundo de ellos es todavía más claro porque indica, en consonancia con el trato o comunicación, poner en conexión a personas o cosas; de esa forma el legislador constituyente quiso que fuere el gobernador y no el Congreso, la única autoridad encargada de llevar las comunicaciones y relaciones a nombre del Estado, pero sin que tales funciones puedan exceder el mandato representativo.

Un antecedente que nos muestra cierto nivel de importancia en cuanto a definir la naturaleza de las funciones representativas del gobernador, se localiza en el Decreto 6519 publicado el 30 de diciembre de 1981 relativo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que rigió durante la administración de Emilio M. González Parra (décimo cuarto gobernador de Nayarit 1981-1987). Dicho ordenamiento, estableció literalmente en sus artículos 4° y 5° lo siguiente:

Artículo 4°. El gobernador del estado tiene el carácter de: I. Responsable del estado de Nayarit. II. Titular del Poder Ejecutivo. III. Gestor de todos los negocios que no siendo de la competencia del poder público, deban ser tramitados ante la federación, las demás entidades federativas, los municipios y otras instituciones o personas públicas o privadas.

Artículo 5°. Compete al gobernador de Nayarit, como responsable del estado, llevar la dirección de las relaciones con la Federación, las demás entidades federativas, los otros poderes del estado y los municipios. Proponer la creación, modificación y supresión de las dependencias necesarias para el despacho de los asuntos del orden administrativo y la eficaz atención de los servicios públicos, dentro de las disposiciones presupuestarias de la ley de egresos y con fundamento en la presente ley, así como celebrar convenios con la federación y otros estados.

De este antecedente puede desprenderse un discurso jurídico que fue más allá del contenido normativo concreto a que se refiere la fracción XIII del artículo 69 constitucional, el cual por cierto conserva su texto original vigente. En efecto, es posible advertir que ambos artículos concibieron a un gobernador con el carácter de responsable del Estado, término con el que se pretendía aludir con cierta tendencia maximalista, que dicha representación tendría lugar en cuanto a dirigir las relaciones con el gobierno federal, otras entidades federativas y los Municipios, de suerte que se trató de abarcar una representación total del Ejecutivo en el contexto de las relaciones institucionales y de gestión pública, dentro y fuera del Estado de Nayarit.

Respecto de la fracción XXXI del artículo 69, transcrita a líneas superiores, puede colegirse que el gobernador tiene ciertamente una intervención relevante en el arreglo de límites territoriales al promover los respectivos convenios con los estados limítrofes, sin embargo tal intervención no es definitiva ni tiene un carácter representativo, puesto que corresponde a la legislatura estatal autorizar los arreglos de límites en auténtica representación del Estado, y, dado su consentimiento a la solución, le compete solicitar a

la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la aprobación definitiva de tales convenios, o bien, acudir como parte interesada ante el propio Senado solicitándole resolver en definitiva el conflicto de límites si existiere alguna inconformidad o interés, o acudiendo en controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si hubiere problemas de aplicación del decreto senatorial con que se resolvió la controversia.

Puede advertirse, que la intervención del gobernador surte efectos en una primera etapa y consiste en una gestión y proposición de arreglos territoriales, correspondiendo formalmente la parte representativa del orden jurídico estatal a la legislatura, a la cual corresponde aprobar tales proposiciones.

Es inconcuso que en el resto de las atribuciones conferidas al gobernador en el artículo 69 constitucional, ninguna de ellas comprende algún tipo de facultad constitucional de representación estatal, sino que el amplio catálogo desplegado de dicho precepto se refiere únicamente a aquellas relacionadas con el ejercicio de las funciones administrativa, legislativa, política y de gestión que ostenta.

Tampoco puede derivarse la existencia de una facultad de representación constitucional del Estado a favor del Ejecutivo, en tratándose del supuesto previsto en el artículo 116, fracción VII, de la Constitución Federal, puesto que los convenios que se celebran entre la Federación y los Estados, y de ambos órdenes con los Municipios, se suscriben en nombre del Poder Ejecutivo de conformidad a las leyes de la materia; sin que ello indique que se actúa en representación del Estado, pues solo se refiere a la concertación y ejecución de determinadas políticas públicas.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Este criterio se confirma, por ejemplo, en la Constitución de Chihuahua, donde se faculta al Congreso a fijar las bases para que el gobernador celebre contratos o empréstitos sobre el crédito del Estado y para que celebre convenios con la Federación a fin de que el Estado asuma la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos federales, cuando el desarrollo económico y social de la entidad lo hagan necesario, asimismo para que, bajo las condiciones que el Congreso le imponga, represente al estado en los demás casos que corresponda y que no deba hacerlo el Ejecutivo por razón de sus atribuciones (art. 64, fracción IX).

Ahora bien, de las disposiciones constitucionales dirigidas a regular las funciones de la Legislatura Estatal, se desprende la contenida en la fracción XXII, del artículo 47, que dispone:

Artículo 47.- Son atribuciones de la Legislatura:

...

XXII. Facultar al Ejecutivo con las limitaciones que sean necesarias, para que por sí o por apoderado especial, represente al Estado en los casos que corresponda;

En ese sentido, y entendida la representación como el conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación, y la calidad de representar es precisamente *sustituir a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad, empresa,*<sup>8</sup> etc., en el caso, la representación constitucional del Estado implica actuar en nombre de Nayarit, por lo que según nuestra opinión la fracción XXII en comento, otorga la representación constitucional originaria del Estado a la Asamblea Legislativa, ello así, en razón de que dicho órgano deliberativo posee facultades para delegar tal representación en la persona del gobernador, para que por sí o por apoderado especial, actúen con la representación estatal, en la medida y con las restricciones que aquella considere en los casos que corresponda; conservándola de forma permanente, consecuentemente es válido afirmar que la representación constitucional del Estado recae en el Poder Legislativo y no en el gobernador.

Aunado a ello, en la fracción XXIII del artículo en cita, se establece la facultad del Congreso de investir al gobernador de facultades extraordinarias, así como de aprobar o reprobado los actos que hayan emanado de ellas; reforzando así su carácter de representante originario del Estado.

En igual forma, y en virtud de la falta de disposición expresa, puede desprenderse ello de la naturaleza jurídica de la función legislativa, reconociéndose a la misma una posición de carácter especial en el orden

---

<sup>8</sup> *Ibidem*

constitucional federal, tanto en su carácter de representantes de las entidades políticas a las que pertenecen, como en su papel legisferante que le confiere una especial atribución respecto de los otros poderes del mismo Estado.<sup>9</sup>

Tal atribución, se corrobora indudablemente con la facultad de intervención de la legislatura estatal en diversos procedimientos de control<sup>10</sup> y particularmente en el procedimiento de reforma o adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues es el único ente local que interviene en aquel, no siendo necesaria ni siquiera, la publicación del decreto que desecha o aprueba la minuta de reforma, en el Periódico Oficial del Estado, como condición para consumir el proceso de reforma a la Constitución Federal; es una práctica derivada de mandato expreso en el procedimiento, que la legislatura, al aprobar o desechar la minuta, remita directamente el expediente al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, según sea el caso, para el cómputo de los votos y la declaración correspondiente.

Otro caso que expresa matices del ejercicio de la facultad constitucional representativa a favor del Congreso, lo es el derecho a presentar iniciativas

---

<sup>9</sup> En cuanto al constitucionalismo local (Nayarit, por ejemplo), es un común denominador que corresponda a la legislatura desarrollar determinados actos de control de regularidad constitucional de carácter político, administrativo o jurisdiccional, que se distinguen de la función ordinaria de la división de poderes, lo cual hace evidente que cuando se encuentra investido de tales facultades conlleva el ejercicio de competencias especiales en atención a mandatos establecidos en la Constitución, tales como: autorizar los permisos de ausencia temporal y la renuncia al gobernador; recibir y evaluar sus informes anuales; citar imperativamente y bajo protesta a los funcionarios del Ejecutivo y pedir los datos que necesiten los diputados para el desempeño de sus labores representativas, entre otras.

<sup>10</sup> Debe aclararse que cuando se habla del término *control* para expresar un conjunto de relaciones constitucionales entre los órganos de la entidad federativa, no se busca privilegiar alguna forma de predominio o supremacía entre poderes, sino que dicho vocablo tiene el atributo de manifestar un rango de competencia de múltiples objetivos, tales como la comprobación, inspección, registro, verificación, tutela y fiscalización. Si tomamos como referencia cuando el *control* es visto como una connotación de gobierno, mando, predominio o supremacía, el término más bien se dirige al campo de las funciones típicas de orden administrativo. En cuanto a la perspectiva del *control* de la función pública que tiene su fuente en la Constitución Política, estamos hablando de un sistema de equilibrios y contrapesos que hacen posible a los tres poderes fincar sus relaciones de intercambio y colaboración mutua. De otra forma, si no hubiera división de funciones y existiera un poder único, todo lo abarcaría en detrimento de la libertad. Véase a ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, 2002, p. 121.

de leyes federales ante el Congreso de la Unión, previsto en el artículo 71 de la Constitución Federal; pues aún cuando al gobernador del Estado goce de la atribución de solicitar oficiosamente al Congreso, que inicie algún proyecto que sea de competencia federal, en los términos de la última parte de la fracción III del artículo 69 constitucional, solo la legislatura está legitimada para presentar tales iniciativas.

#### **IV. La representación del orden constitucional en las entidades federativas**

En la mayoría de las entidades federativas, de acuerdo con sus Constituciones, la representación del orden constitucional subsiste con la de carácter meramente jurídico, con algunas modalidades:

- 1) Baja California Sur: su artículo 79, fracciones XV y XXXVII, señala que son facultades del gobernador las de representar al Estado en las comisiones federales y en las comisiones interestatales regionales, así como nombrar representantes fuera del Estado para la gestión de los negocios del mismo.
- 2) Campeche: su artículo 71, fracción XV, preceptúa que es facultad del gobernador por sí o a través del titular de alguna dependencia o del apoderado designado al efecto, representar al Estado en dos cuestiones: una, para toda clase de actos y negocios jurídicos, ante los tribunales del fuero común o federal, celebrar contratos, convenios o acuerdos, formular denuncias, querellas o demandas, o cualquier otra promoción; y el otro tipo de representación, para participar en empresas industriales, agrícolas y mercantiles.
- 3) Coahuila: en su artículo 82, fracción V, se confiere al gobernador el carácter de representante del Estado, para efecto de celebrar convenios y contratos con la Federación, otros Estados y Municipios, entidades paraestatales y paramunicipales, y personas físicas o morales de carácter público o privado.

- 4) Chiapas: su artículo 47 confiere al Procurador General de Justicia el carácter de Consejero Jurídico del Estado con facultades para intervenir por sí o por sus funcionarios o agentes, en todos los asuntos en que el Estado sea parte.
- 5) Durango: su Constitución prevé la facultad de representación del Estado a cargo del gobernador, en distintos casos, dentro de su artículo 68: (XVIII). Ejercer la representación jurídica del Gobierno del Estado y delegarla mediante acuerdo, así como otorgar mandatos de conformidad con las disposiciones legales aplicables. (XIX). Representar al Estado ante cualquier autoridad judicial del ámbito federal o del fuero común, así como ante autoridades administrativas federales o locales en los procedimientos legales en que sea parte, sin perjuicio de las facultades que otorga esta Constitución a los otros poderes. (XX). Representar al Estado en las controversias constitucionales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como participar en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad previstas en esta Constitución. (XXI). Asumir la representación política y jurídica del Estado en los conflictos sobre límites territoriales que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (XXII). Representar al Estado en las comisiones federales y en las comisiones interestatales regionales. Y, finalmente, nombrar representantes para la gestión de los negocios fuera del Estado (XXXVI).
- 6) Guanajuato: el artículo 77, fracción XVIII, señala expresamente que el gobernador tiene la facultad de representar al Estado y delegar esa representación en los términos de ley.
- 7) Hidalgo: el artículo 71, fracción XXIII, establece que es facultad del gobernador nombrar representantes del Estado para los negocios en que éste tenga interés y que deban ventilarse fuera del mismo.
- 8) Jalisco: de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 50, fracción XIX, es facultad del gobernador representar al Estado de Jalisco, con las

facultades que determine la ley o el Congreso, en los términos establecidos en la Constitución y designar apoderados.

- 9) Michoacán: solamente hace alusión a la representación legal del Estado, correspondiendo ésta, de conformidad al artículo 99 de su Constitución, al Ministerio Público.
- 10) Oaxaca: según el artículo 97, fracciones II y III, el Procurador General de Justicia, además de ser representante de la sociedad para asuntos civiles y penales, es el representante jurídico del Estado en todos los actos que celebre y en los juicios en que sea parte, y es, además, Consejero Jurídico del Ejecutivo.
- 11) Puebla: la fracción II del artículo 79 faculta al gobernador ejercer la representación general del Estado, y en su artículo 98, señala que al Procurador General de Justicia le corresponde fungir como representante jurídico del Estado.
- 12) Tabasco: en su artículo 36, fracción XI, se faculta al Congreso para autorizar al Ejecutivo los convenios que celebre con la Federación u otros Estados, sobre asuntos relacionados con la administración. A su vez, el artículo 51, fracción IV, faculta al gobernador para nombrar apoderados para toda clase de asuntos dentro o fuera del Estado.
- 13) Tamaulipas: en el artículo 91, fracción XXIX, establece como facultad del gobernador la de representar al gobierno del Estado en todos los asuntos inherentes a su cargo, pudiendo delegarla en los términos de ley.
- 14) Yucatán: su Constitución no establece expresamente a quién corresponde la facultad de representar constitucional y legalmente al Estado, solamente hace alusión al carácter de representante social que tiene la institución del Ministerio Público, a su vez dirigida y representada legalmente por el Fiscal General del Estado.

15) Zacatecas: la Constitución en su artículo 89, señala que el Procurador es el representante legal del gobierno y su Consejero Jurídico.

## V. Representación municipal

En el ámbito municipal la representación constitucional y legal del Municipio se encuentra claramente establecida en la Constitución del Nayarit. El artículo 108 de dicho ordenamiento textualmente dispone:

Artículo 108.- La representación política y dirección administrativa, así como la ejecución de los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento, corresponderá al Presidente Municipal. A los Regidores compete el análisis y vigilancia colegiada de los ramos municipales y al Síndico la representación jurídica, el registro y revisión de la hacienda del Municipio.

En ningún caso los Ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del Presidente Municipal, ni éste por sí solo las de aquellos.

En ese sentido, la función ejecutiva municipal se encuentra a cargo del presidente municipal al tener a su cargo la representación política y la dirección administrativa de aquel, por lo que puede actuar a nombre del Municipio para cumplir diversas funciones, y derivado de la dirección administrativa, ejercer las facultades de nombramiento y remoción de ciertos funcionarios, así como del ejercicio del gasto autorizado por el cabildo. Respecto de las funciones de representación, la Ley Municipal reglamenta su ejercicio en las fracciones IV, VI y IX del artículo 64, al tenor de lo siguiente:

Artículo 64. Son facultades del Presidente Municipal:

[...]

IV.- Concurrir a las reuniones estatales o regionales de presidentes municipales que fueren convocadas por el Ejecutivo del Estado o la Legislatura, a efecto de plantear la problemática, soluciones y programas de trabajo respecto de sus municipios, así como en la

participación de la ejecución de los sistemas de planeación democrática;

[...]

VI.- Conducir las relaciones del Ayuntamiento con los poderes de la federación, del Gobierno del Estado y con otros Ayuntamientos;

[...]

IX.- Celebrar a nombre del municipio, en ejercicio de las facultades que la ley le confiera o en ejecución de los acuerdos de los Ayuntamientos, los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y la eficaz prestación de los servicios públicos municipales, dando cuenta al Ayuntamiento, en su caso, del resultado de las gestiones;

[...]

Funciones que destacan el carácter político, administrativo y jurídico de las facultades de tutela asumidas por el presidente municipal, dejando por su parte la representación legal al síndico municipal.

Tales atribuciones no se contraponen ni suponen una doble representación, por una parte, el presidente municipal es el representante del Ayuntamiento, es decir, del órgano colegiado deliberante y autónomo, electo popularmente de manera directa, responsable de gobernar y administrar los municipios y representar la autoridad superior de éstos, mientras que el síndico es el representante legal del municipio, por este último vocablo debe entenderse la entidad política y social investida de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su gobierno, el cual es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la entidad; consecuentemente, son diferentes los representados tanto del presidente municipal como del síndico, pues uno lo es el órgano colegiado de gobierno y administración municipal y el otro el municipio libre. Criterio que han sostenido los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa, en la Tesis Aislada con registro número 163226, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, tomo XXXIII, página 3151, de enero de 2011, de rubro: AYUNTAMIENTO

## Y MUNICIPIO. SUS REPRESENTANTES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACAN).

La legislación reglamentaria en Nayarit prevé la posibilidad de que el presidente municipal eventualmente ostente una doble representación, al asumir la representación jurídica del Ayuntamiento en los procesos jurisdiccionales en que éste fuera parte, en dos situaciones específicas: a) Cuando el Síndico esté impedido legalmente para ello; y, b) Cuando el Síndico se niegue a asumirlo, en este caso deberá obtener la autorización del Ayuntamiento.<sup>11</sup>

Además de los supuestos enunciados, vía controversia constitucional 327/2001, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció un supuesto más en que el presidente municipal puede ostentar la representación legal del municipio, esto es: cuando en el juicio de controversia constitucional se cuestione la validez constitucional de un acto derivado de un conflicto entre el síndico y algún funcionario del Ayuntamiento, previa encomienda o autorización del órgano colegiado; criterio contenido en la jurisprudencia con registro número 183316, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, página 1090, septiembre de 2003, de rubro: *CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CONFORME A LA LEGISLACIÓN LOCAL APLICABLE EL SÍNDICO MUNICIPAL OSTENTA LA REPRESENTACIÓN DEL MUNICIPIO, PERO DE AUTOS SE ADVIERTE QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS TUVIERON SU ORIGEN EN UN CONFLICTO ENTRE ÉSTE Y UN FUNCIONARIO DEL AYUNTAMIENTO, EXCEPCIONALMENTE PROCEDE RECONOCER LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.*

---

<sup>11</sup> Resulta aplicable la Tesis Aislada con registro número 202016, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia administrativa, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, página 793, de junio de 1996, de rubro: Ayuntamiento municipal. hipótesis en que el presidente municipal constitucional puede representar en litigio al. (legislacion del Estado de Chiapas).

En la generalidad de los casos la representación jurídica del Municipio le corresponde al síndico municipal en tanto que la representación de los asuntos de gobierno y administración le competen al presidente municipal.

En el Estado de México, el artículo 77, facción XXXI de su Constitución, prevé la posibilidad de que el gobernador del Estado asuma la representación política y jurídica del Municipio en caso de que deban tratarse asuntos que deben ser resueltos fuera del territorio estatal, situación que no se prevé en Nayarit.

## **VI. Conclusiones**

El panorama de la representación constitucional y legal de las entidades federativas en México no es uniforme, aún cuando la mayoría de aquellos atribuyan la representación estatal al gobernador y la legal a quien haga las veces de Consejero Jurídico o Procurador del Estado. Algunas entidades distan mucho en la forma en que han distribuido tales atribuciones, por una parte, en Estados como Hidalgo y Durango ambas atribuciones son conferidas al Poder Ejecutivo, previendo incluso la posibilidad de delegarlas, y por la otra, entidades como Jalisco en las que la facultad originaria de representación estatal corresponde al Congreso, ejerciéndola el gobernador en ciertos asuntos y con los límites que aquel imponga.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que queda ampliamente demostrada la hipótesis planteada respecto de qué órgano ostenta la representación constitucional del Estado de Nayarit. Al haber efectuado un análisis de los preceptos constitucionales que tienen relación con el tema, se descartaron aquellos de cuyos textos no se desprende ningún tipo de representación para órganos concernientes a la administración pública y, en cambio, no queda la menor duda de que tal representación se encuentra expresa y originalmente prevista como atribución del Congreso según el artículo 47, fracción XXII, de nuestra Carta Magna Local, cuyo texto mantiene la misma redacción desde 1918.

## **VII. Fuentes de Consulta**

### **Bibliográficas**

ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, 2002.

ARTEAGA Nava, Elisur, *El sistema federal mexicano, apuntes para una teoría general. Estudio en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario*, México, Porrúa y Escuela Libre de Derecho, 2013.

CIENFUEGOS Salgado, David, *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, ed. Laguna, 2010, Tomos I y II.

*Guía temática de la Constitución. Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Nayarit*, Tepic, Universidad Autónoma de Nayarit, 2012.

MADERO Estrada, José Miguel, *Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Nayarit comentada y concordada*, Tepic, Universidad Autónoma de Nayarit-Instituto Federal Electoral, 2002.

JIMÉNEZ Vasavilbazo, Arley, *Representación constitucional del Estado*, en Diccionario de la Constitución Política de Nayarit, Madero Estrada José Miguel y Cossio Rivera María Dolores (coordinadores), Tepic, Universidad Autónoma de Nayarit, 2013.

### **Legislativas**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, Periódico Oficial del Estado en los días 17, 21, 24 y 28 de febrero y 3, 7, 10 y 14 de marzo de 1918.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, Periódico Oficial del Estado 21 de diciembre del 2000.

### **Electrónica**

Diccionario de la Real Academia Española, 22<sup>a</sup>. Ed., disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=representaci%C3%B3n>

# *ANTECEDENTES Y DIMENSIONES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL*

*José Eduardo Borunda Escobedo \**

*Abraham Paniagua Vázquez \*\**

*Ignacio Camargo González<sup>1</sup>*

**SUMARIO:** I. Antecedentes; II. La nueva dimensión: INE; III. Los valores democráticos; IV. El perfil de los consejeros; V. Las convocatorias. Un análisis de la voluntad democrática; VI. Conclusiones; VII. Fuentes de consulta.

---

\* Doctor en Ciencias Sociales, profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH), Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UACH (2005 – 2010), pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Nivel I de Conacyt, tiene perfil Promep y pertenece al Cuerpo Académico Consolidado, *Política, gobierno y sociedad*.

\*\* Doctor en Ciencias Sociales, profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH), pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Nivel I de Conacyt, tiene perfil Promep y pertenece al Cuerpo Académico Consolidado, *Política, gobierno y sociedad*.

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales, profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Nivel II de Conacyt, tiene perfil Promep y pertenece al Cuerpo Académico Consolidado, *Política, gobierno y sociedad*.

Recibido: 29 de abril de 2014.

Aceptado: 29 de julio de 2014.

**Resumen:**

El presente artículo responde a la necesidad de reconocer la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en el Instituto Nacional Electoral (INE) que como parte de la modernización y acuerdos que se signaron por los partidos políticos y el gobierno de la República tienen como origen el "Pacto por México". La consolidación de la democracia sólo se puede conseguir a través de sus instituciones y de la participación ciudadana, por ello la participación en la convocatoria es importante para que quienes desean aportar a la democracia lo hagan con sentido de causa y compromiso en estricto apego a los valores democráticos. En el artículo se revisan los valores de la democracia mexicana, los perfiles de los consejeros electorales y las convocatorias como categorías de análisis y reflexión. La conclusión central es que la integración de los órganos electorales no puede prestarse a la discrecionalidad y si debe mantener como principio la transparencia en sus decisiones y actos por parte de quienes habrán de mantener el equilibrio como árbitros de las contiendas político – electorales.

**Palabras claves:** transición, democracia, confianza, centralización, participación ciudadana, proceso, autoridad.

**Abstract:**

The following article responds to the need of recognize the transformation of the Federal Electoral Institute (IFE) into the National Electoral Institute (INE) that as part of the modernization and agreements signed by political parties and the government of the Republic originating at the "Pacto por Mexico". The consolidation of democracy can only be achieved through its institutions and citizen participation, so participate in the calling is important for those who wish to contribute democracy to do so with a sense of cause and commitment to strict adherence to the democratic values. In the article the values of Mexican democracy, the profiles of the electoral councilors and callings as categories of analysis and reflection are reviewed. The central conclusion is that the integration of the electoral bodies cannot lend themselves to the discretion and whether it should maintain the transparency principle in their decisions and actions by those who have to keep the balance as the referee of political – electoral contest.

**Key Words:** transition, democracy, confidence, centralization, citizen participation, process, authority.

## **I. Antecedentes**

El Instituto Federal Electoral (IFE) es una institución que cumplió con un papel importante en la transición democrática de México. Organizó desde 1991 las elecciones federales en 8 procesos ordinarios y en otras 3 de tipo extraordinario (1992, 1995 y 2013) de elección de Diputados Federales. De los 8 procesos ordinarios, organizó 4 elecciones presidenciales (1994, 2000, 2006 y 2012) y 4 intermedias (1991, 1997, 2003 y 2009), en la primera y en la última de las actividades comiciales, el resultado fue favorable para el Partido Revolucionario Institucional (PRI: 1994 y 2012), mientras que las elecciones presidenciales intermedias de este periodo mencionado el ganador fue el Partido Acción Nacional (PAN: 2000 y 2006). De estos casos empíricos y del análisis de los resultados electorales se concluye que el IFE fue una institución que garantizó el resultado electoral y este se respetará, ya que trabajó con autonomía suficiente y basta, bajo los principios rectores de la doctrina democrática que lo fundaron y cuyo origen fue precisamente una ley electoral que emanó del Poder Legislativo.

En sus inicios, el organismo electoral (IFE) cobró una alta confianza ciudadana. Para el año de 1994, los trágicos sucesos del asesinato del candidato presidencial, Luis Donaldo Colosio Murrieta, hicieron que la participación ciudadana despertará en un llamado a las urnas,<sup>2</sup> como jamás se había visto, en una convincente llamarada de civismo y de patriotismo que sintieron caer en el peso de las urnas en un generalizado y altamente votado proceso electoral con más del 75.85%<sup>3</sup> de los ciudadanos del listado nominal que concurrieron con su mano para delegar el poder político en la representación de los candidatos y partidos políticos de la época. El gran mensaje que dieron los ciudadanos de esa elección fue que la única vía e irremplazable para la transmisión del poder era el camino de las urnas y del voto de los ciudadanos.

---

<sup>2</sup> Véase LOAEZA, Soledad, *El llamado a las urnas*, México, Cal y Arena, (1989).

<sup>3</sup> Véase Sistema de Resultados Electorales, [en línea], disponible en: [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

Bajo esta lógica de la teoría de la democracia, los "transitólogos"<sup>4</sup> han determinado la idea de que en México se vive una democracia procesal, apegada a los lineamientos de los procesos electorales más que en la vida cotidiana. El actual proceso electoral es sin lugar a dudas una de las fuentes formales del poder político, delegado por los ciudadanos a través de la participación y en donde las autoridades reciben el mandato a través del voto conferido. Los elementos de la teoría de la transición se han cumplido, el estado actual del país se encuentra en un nuevo momento histórico llamado de "consolidación democrática". De lo anterior se arguye y se concreta que hemos pasado de un régimen no democrático a uno democrático, donde la competencia electoral entre los partidos políticos nos indica que hemos avanzado en la construcción de un régimen de partidos altamente competitivos, donde el poder no se ejerce verticalmente, sino que se construye de manera consensada entre los diversos actores y marcan una agenda de gobierno, característica propia de la modernización política por la que atraviesa el país desde la alternancia política.

La lucha por el poder político a llevado que está insigne institución (IFE) también haya sufrido los embates del resultado electoral no reconocido por las fuerzas políticas cuando no han sido beneficiados por el voto de los ciudadanos. Las campañas negativas que han causado incluso la remoción y renuncia de consejeros electorales hacen prudente y necesaria una propuesta que permita recobrar la confianza en los procesos electorales y en la misma institución que ha sido mermada, en mayor y menor escala, por el desgaste natural que produce el ejercicio de la autoridad, en este caso, delegada en la organización de la contienda en que participan los partidos políticos. De ser una institución que tuvo sus momentos álgidos, con un reconocimiento internacional, pasó poco a poco a ser descalificada

---

<sup>4</sup> Autores como Alex Ricardo Caldera Ortega y Daniel Carrasco Brihuega han reconocido ya que el tema de la consolidación democrática en México y Latinoamérica sustituyó el discurso académico y político que permeó durante décadas sobre la transición a la democracia. Proceso analizado y compartido hasta antes del año 2000 con el cambio de régimen político y la alternancia que se produjo en el poder ejecutivo mexicano. También se puede ver el trabajo personal y cuya tesis central fue la medición de la consolidación democrática a partir de una de sus experiencias sensibles y más paradigmáticas de la democracia en México como lo fue en su momento Ciudad Juárez (Borunda: 2007). La idea de medir la evolución de la democracia no es nueva, es permanente. Véase disponible en: [http://docencia.colef.mx/system/files/Tesis%20DCS\\_Jose%20Eduardo%20Borunda%20Escobedo.pdf](http://docencia.colef.mx/system/files/Tesis%20DCS_Jose%20Eduardo%20Borunda%20Escobedo.pdf)

antes, durante y después de las jornadas cívicas. Concluyo en este punto, que se requiere un fortalecimiento del sistema electoral mexicano y de sus instituciones, que le den mayor profundidad y credibilidad ante la comunidad nacional e internacional, por ello el fundamento del nuevo Instituto Nacional Electoral que recoja las experiencias de éxito y logre dar de nueva cuenta una mayor confianza ciudadana frente a la evaluación ciudadana.

Aunado a lo anterior, los errores de comunicación política, el papel crítico de los medios de comunicación, las burocracias "estructurales" en los procedimientos, la mala información o desinformación de la población sobre los atributos que corresponden a los funcionarios del extinto IFE propiciaron una sinergia de rechazo ya que el ciudadano no vio en su entorno una atención personalizada que cumpliera con sus expectativas y en donde él como usuario de los servicios que prestaba el organismo público (IFE) consideraba que sus derechos político electorales no eran garantizados frente al Estado.

Ejemplo de lo anterior, es que durante los procesos electorales y en específico, el día de la jornada electoral, consideraban los ciudadanos y electores que era materia del IFE atender la presunción de delitos electorales cuando es materia de competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. También hay desinformación en algunos casos, ya que si un elector se presenta a votar y previamente realizó una corrección a su credencial de elector como el cambio de domicilio, la reportó como extraviada y al no recoger su nuevo documento para cerrar el trámite que inició con anterioridad, pues no podrá votar aún y cuando haya recuperado su credencial de elector anterior porque de acuerdo al procedimiento administrativo cambió su status como elector.

Las experiencias sensibles y empíricas de estos casos, son documentadas por centenas a través de los medios de comunicación, principalmente el día de las elecciones. Al presentarse estas desafortunadas denuncias sin sustento, la credibilidad del proceso electoral queda en el aire, confabulado, de alguna manera con las versiones de los actores del proceso electoral que alientan la descalificación del proceso electoral.

## II. La nueva dimensión: INE

La reforma del estado, impulsada desde la firma del "Pacto por México" entre los tres principales partidos políticos, como el Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y el de la Revolución Democrática (PRD), al que se sumó después el Verde (PVEM), tienen contemplado en sus compromisos un eje articulador para garantizar la gobernabilidad democrática.<sup>5</sup> Entre sus puntos se encuentran los gobiernos de coalición; acortar la distancia de tiempos entre la elección y la toma de protesta (se propuso sea ésta última se programara para el día 15 de septiembre para la toma de protesta del Presidente de la República, finalmente se aprobó que fuese el 1 de octubre el día en que tomará protesta el Candidato Electo como Presidente Constitucional en la Reforma de la Constitución aprobada en el año 2014); una reforma electoral que economice los procesos electorales, darle a los partidos políticos una certeza financiera, económica y libre de toda duda en los orígenes de su financiamiento para su operación con transparencia y certidumbre bajo un nuevo esquema de operación política y administrativa; reconocer al Distrito Federal con una constitución propia que le permita libertad y autonomía en las decisiones de su administración, modernizando el ejercicio de su funciones y adoptando un esquema federalista; la aprobación de leyes reglamentarias como la de candidaturas independientes, de iniciativa ciudadana, de iniciativa preferente y de consulta popular; también se considera la revisión del fuero constitucional y finalmente; la revisión del papel de los medios de comunicación en materia electoral.

La creación del Instituto Nacional Electoral (INE), como se aprobó, tiene su origen en la propuesta del último párrafo del compromiso 5.1.3 (compromiso 90), que señala una sola legislación electoral para el país, de observancia para todos los procesos electorales, federales y locales, organizado y sancionado de acuerdo a una nueva institución (INE).<sup>6</sup> De

<sup>5</sup> Véase, disponible en: <http://pactopormexico.org/acuerdos/>

<sup>6</sup> Existe analistas como Fernando Dworak que consideran la creación del INE como un intento de centralización de los procesos electorales, las cuales dejan de lado las opiniones y experiencias de gobierno local exitosas (véase: [http://www.centralmunicipal.com.mx/html/columna\\_central.php?ID=1227](http://www.centralmunicipal.com.mx/html/columna_central.php?ID=1227)) sin embargo, el autor no considera los excesos, control, ineficiencia y manipulación de la que son objeto, con algunos casos excepcionales, el trabajo de los institutos estatales electorales del país.

llevarse a la práctica total de la anterior enunciación, implicaría la desaparición (disminución de las facultades) de los institutos electorales estatales de los 31 estados de la república mexicana y el del Distrito Federal, pero también como ocurrió desapareció el IFE como instancia a nivel federal. Se inicia entonces una nueva dimensión en la organización electoral en México.

### **III. Los valores democráticos**

Los valores democráticos fueron un acompañamiento en la nueva realidad del sistema político mexicano desde el acto fundacional del IFE en México. Las campañas mediáticas institucionalizadas desde el Consejo General para promover la cultura política participativa y democrática tuvieron varios ejes de desarrollo. Por un lado, la gran masa del elector, que no creía ni confiaba en los procesos electorales por la tradición histórica de los mismos desde la consumación de la Revolución Mexicana y además por la sujeción de los órganos electorales que eran dirigidos y presididos por la misma autoridad gubernamental. Por otra parte, el sector intelectual que se formaba en las universidades públicas del país, cuyo objetivo central fue formar cuadros de profesionistas en la materia que aportaran a la transición democrática desde el aula y en el análisis político tuvieron en las jornadas cívicas del IFE un nuevo campo de acción, profesionalizante y crítico del sistema político a través de seminarios donde la voz predominante no eran la postura oficial del gobierno ni el discurso conservador, sino por el contrario, desde allí se incentivó la participación ciudadana para ejercer los derechos políticos establecidos por la propia constitución política.

Así surgieron unas propuestas de carteles de difusión de los valores de la democracia en los que se hacía referencia a intelectuales, escritores, pensadores y humanistas que le dieron precisamente un cambio en la mentalidad a una generación de mexicanos que poco a poco escuchaban más la palabra democracia, iniciando una cruzada para fomentar esas ideas y esas enseñanzas en actos, no sólo en conocimientos y de los cuales poco a poco se fueron creando identidades, no sólo partidistas sino políticas sobre el tema: la idea de los principios y valores de la democracia

fueron el primer gran aporte en la divulgación de la cultura democrática<sup>7</sup> y ese fue uno de los principales aportes del IFE: la promoción de la cultura democrática.

Los valores de la democracia, así como sus principios no pueden volverse una realidad de la noche a la mañana, requieren el acompañamiento ciudadano, la implementación desde los diferentes frentes de la socialización política, romper paradigmas y brechas culturales que van más allá de un catálogo de buenas intenciones y conceptos abstractos. Si la reforma que se propone llevar a cabo con el nuevo INE no impacta en el proceso electoral, en su operación, en los valores democráticos no tiene caso que se lleve a cabo. Una reforma electoral sin valores aplicados es una reforma sin función social y política, se requiere que haya un impacto de altos vuelos y resuelva el problema de credibilidad, de participación ciudadana y de reconocimiento de cada uno de los eslabones de la democracia que como derechos políticos hacen al ser humano el depositario final de la soberanía nacional, la cual delega a través de la representación la autoridad.<sup>8</sup>

La pluralidad, el respeto a la diversidad, a "los otros", a quienes no piensan igual a "nosotros", son algunos de los principios rectores de la democracia y del mismo Instituto Federal Electoral quien empezó a dejar de ser un simple discurso dentro de la élite política mexicana. La denostación, la injuria, el insulto y otras manifestaciones de la violencia verbal tomaron como tribuna el espacio público no sólo entre los miembros de los partidos políticos, entre los mismos poderes constituidos, entre candidatos y en la descalificación del árbitro de la contienda electoral. Hubo entonces una contradicción de estos principios y lo que los actores protagonizaron. La certidumbre del proceso electoral afecto en el aspecto contrario del mismo, la incertidumbre del resultado electoral, como elemento mínimo de la democracia se vio opacado en la credibilidad de la autoridad que tenía como función cuidar la elección.

---

<sup>7</sup> Véase SALAZAR, LUIS y WOLDENBERG, JOSÉ, *Principios y valores de la democracia*, Col. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 5ª. Ed., IFE, México, 2001.

<sup>8</sup>Véase los cinco eslabones de la democracia, editados por el IFE, [en línea], disponible en: [http://ife.org.mx/documentos/DECEYEC/vgn\\_educacion/eslabones\\_democracia.htm](http://ife.org.mx/documentos/DECEYEC/vgn_educacion/eslabones_democracia.htm)

Certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad fueron los principales principios rectores con los que nació la autoridad electoral y la base para garantizar la participación ciudadana. La ciudadanización como propuesta de integración de un organismo garante de los derechos políticos ciudadanos que regulase la participación política de los partidos tuvo desde el año de 1990 un buen deseo y una necesidad ante la inoportuna intervención del Estado al constituirse en juez y parte de la jornada electoral, ese fue el punto de quiebre, el gobierno no organizaría su propia elección. La validación del resultado electoral y la propuesta que se ha desarrollado en torno a la legitimidad de la autoridad, principalmente del poder ejecutivo motivó que el proceso de cambio político tuviera en esa forma la viabilidad ante la opinión pública nacional e internacional, la construcción de un organismo autónomo que le diera certidumbre al voto a través de la participación ciudadana en la integración del poder público<sup>9</sup> era el gran reto.

En conclusión, cada uno de los valores de la democracia fue cuestionado en el quehacer del IFE y con ello la autoridad electa por los ciudadanos se vio debilitada y hasta percibida como ilegítima. Había que volver a las raíces para restablecer el orden y el Estado de derecho que no dejara dudas de que el voto de los ciudadanos fue contado, validado y ejercido para dar posesión de la investidura del gobernante en turno a través de la delegación ciudadana que otorga en sus representados la soberanía del pueblo como esencia de la democracia moderna. Ese es el reto que tiene ahora el Instituto Nacional Electoral (INE).

#### **IV. El perfil de los consejeros**

La integración de cada uno de los Consejos Generales del INE, debe ser en esencia un perfil que le permita mantener una postura idónea, con debate de alto nivel operación y con la conjugación de opciones políticas y partidistas al margen de la identidad de sus integrantes para mantener en claro y con expectativas convincentes el juego democrático. De tal manera,

---

<sup>9</sup> *La participación ciudadana en la integración de la autoridad: Tercer eslabón*, 2ª. Ed., México, IFE, 2001, Col. Eslabones de la Democracia, Tomo 3.

que el perfil de los candidatos idóneos del nuevo instituto (INE) otorgue la posibilidad de cumplir con su cometido superando las diferencias que en cada uno de ellos representa, por la pluralidad y características que le son propias de alguna manera y estos deben perfeccionarse en base a la misión y confianza ciudadana.

Al analizar los perfiles idóneos de quienes han participado en la integración de los Consejos Generales del IFE, se concluye que son actores que de alguna manera reunieron experiencia docente, con trayectoria reconocida por sus méritos a nivel nacional, teóricos de la democracia, con un perfil académico de gran investidura con grado no sólo de maestría sino de doctorado en el mayor de los casos. La gran mayoría de ellos contaron con publicaciones, experiencia en materia político electoral y por supuesto conocimientos sobre el particular. Ese debe ser el punto de partida y no retroceder en sus visiones.

Los perfiles curriculares entonces de los consejeros electorales del nuevo instituto electoral dan pauta a reconocer habilidades deseables para el desempeño de sus funciones como lo es el liderazgo, la capacidad de análisis, la comunicación y capacidad de construir acuerdos. Estos puntos son los deseables, además deben existir otros atributos y consideraciones que son el eje central de la actuación como su inobjetable *curriculum vitae*, que da cuenta de las experiencias en organismos electorales. También deben ser consideradas otras cualidades que pueden tener los consejeros a fin de cuenta que se formalice su preparación, compromiso y visión institucional sin cuestionamientos: su ética profesional.

Estos perfiles, por si mismos, garantizan de alguna manera que los ciudadanos sientan una identidad con la imagen del INE, se aborden desde los aspectos de la comunicación política, los procesos de socialización, mejorando la relación entre la estructura burocrática con el interés y la solicitud ciudadana. El deber ser, es entonces una premisa de la que los vocales distritales y locales deben tener en cuenta para mejorar la percepción ciudadana, independientemente del resultado de la evaluación

de gobierno y en este caso de su acción en los procesos electorales y/o en tiempos "muertos" de la agenda electoral.

La pregunta obligada que se hace con referencia a estos perfiles profesionales de los consejeros electorales, es en función de los resultados que se buscan, la misión y visión que debe aspirar como un instituto autónomo con una trayectoria de más de 20 años de legitimidad política.<sup>10</sup> Por ello, es necesario ser enfáticos en la necesidad de que posean grados académicos superiores, de instituciones reconocidas a nivel nacional o internacional en su integración, con vocación electoral comprobada bajo el servicio público, con experiencia no sólo con conocimientos en materia político electoral y además con habilidades que permitan cumplir con los valores y principios rectores que pregonan las instituciones mexicanas que fortalecen la democracia mexicana.

¿Queremos realmente una institución garante de las reglas electorales? Démosle la autonomía suficiente para que garantice su función, empezando con la difusión (olvidada, diría yo) de la cultura democrática. Sin valores, la democracia y sus reglas de operación no podrán sacar adelante una jornada cívica de participación ciudadana. El juego limpio estará en el limbo, durmiendo el sueño de los inocentes, si la reforma no favorece y no logra impactar la conciencia ciudadana y de los propios actores que la toman como bandera en cada uno de los espacios en los que participan. La ley secundaria que aún no se ha sometido a consideración debe tener aspectos que validen el trabajo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), que las lagunas que han expresado los partidos políticos, los funcionarios del extinto Instituto Federal Electoral, los medios de comunicación, los candidatos como actores centrales de las contiendas electorales y los propios ciudadanos que han recurrido a los tribunales electorales en busca de una satisfacción a sus demandas deben ser incluidas en esa legislación para que exista un cuadro de diálogo y consensos sobre la participación de cada actor y no se descalifique sistemáticamente a la autoridad electoral o no se reconozca el resultado de la jornada cívica.

---

<sup>10</sup> Véase: Centro para el desarrollo democrático (Varios autores), *Instituto Federal Electoral: 20 años*, México, IFE, 2010.

## V. Las convocatorias. Un análisis de la voluntad democrática

Las convocatorias, como categoría de análisis, ofrecen varios indicadores que resultan importantes de observar ya que definen los rumbos o la dirección hacia dónde se quiere llegar. Las tres últimas convocatorias que emanaron del Poder Legislativo y en concreto de la Cámara de Diputados, tienen en sus contenidos acciones y reacciones que pudiesen ser consideradas ajenas a la participación ciudadana, a una repartición de espacios entre las élites partidistas, una regresión autoritaria o simplemente una simulación de elección / designación ante la sociedad.

La anterior afirmación se concreta en el contenido de la convocatoria del 28 de febrero del año 2013 que señala que los aspirantes deberían entregar la documentación correspondiente en un horario establecido, o bien si fuesen propuestos por alguna Universidad debería ser firmada la carta de postulación por el Rector de esa Institución. La convocatoria del 24 de octubre del 2013, señalaba otra versión del registro de aspirantes, es más, prácticamente dejaba sin sustento la posibilidad de la auto-propuesta ciudadana ya que estableció que "... los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados, realizarán una amplia consulta a fin de determinar (a) los aspirantes a candidatos a los cargos a que se refiere la presente Convocatoria..." es decir, el derecho de aspirar a los cargos de Consejeros Electorales, se veía de cierta manera coartado al obligar que fuese un grupo parlamentario quien propusiera a los aspirantes.

Esa misma convocatoria de octubre del 2013, señalaba más adelante que "La lista que presente cada grupo parlamentario derivada de la previa consulta con Universidades e Instituciones Públicas de Educación Superior, así como con Organizaciones de la Sociedad Civil; o en su caso mediante propuesta individual, podrá contener hasta diez aspirantes y deberá ser entregada al Presidente de la Junta de Coordinación Política..." el procedimiento estaba viciado y se interpretaba a una sujeción del aspirante a uno de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, es decir, a un *sistema de cuotas* de los propios partidos políticos al proponer y designar a través de ese procedimiento a los Consejeros Electorales que integraría el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La tercera Convocatoria, como elemento de análisis, arrojó un procedimiento abierto, al igual que la primera del año 2013. Con fecha del 17 de febrero del 2014, casi un año después de la primera Convocatoria, se publicó en el portal de la Cámara de Diputados ([www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)) el documento correspondiente y bajó el cuál se eligieron a los nuevos Consejeros Electorales en función de su inscripción individual y/o con carta poder ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados. El procedimiento de inscripción cambió, otorgando de nueva cuenta la posibilidad a los ciudadanos de ejercer un derecho de solicitud en igualdad de circunstancias.

La Convocatoria de febrero del 2014, se abrió a la participación ciudadana como un proceso de registro transparente y fuera de toda lógica que pudiera señalarse como un *sistema de cuotas* predeterminadas de los partidos políticos. Un aspecto importante en el documento signado por los integrantes de la Junta de Coordinación Política fue el establecimiento de un Comité Técnico de Evaluación, que en primer término lograba inhibir las presiones políticas y partidistas y evitaba hasta cierto margen el cobro de posiciones políticas entre los grupos parlamentarios de la Cámara.

Una de las características en común que tuvieron las convocatorias del año 2013, fue la indefinición en los plazos de elección de los Consejeros Electorales. Casi un año después, la tercer Convocatoria publicada, establecía tiempos muy precisos y fatales, en los cuales se señalaba que en caso de que no hubiera un consenso en la votación de las listas, quedaría en manos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la insaculación de los Consejeros Electorales. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia deberían, en caso de que la Cámara de Diputados no lo hiciera, sortear con los listados que hubiese proporcionado el Comité Técnico de Evaluación la insaculación de los 11 Consejeros Electorales, incluyendo el de Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

El perfil de los candidatos y aspirantes a Consejeros Electorales si fue determinado en las tres convocatorias: grado académico y experiencia en materia político electoral. Sin embargo, la directriz marcada por el Comité Técnico Evaluador de señalar los aspectos relevantes, no establecidos en la Convocatoria del año 2014, sentó precedente para que en esas circunstancias fueran transparentes las definiciones en las próximas elecciones que se replicarán cada tres años. Entre los puntos que se resaltaron fueron a) conocimientos, b) experiencia electoral, c) trayectoria personal y d) solvencia ética. Cada uno de los puntos anteriores con indicadores definidos y expresados para que no hubiese una duda sobre la transparencia de las decisiones que se tomaron para integrar las listas de aspirantes.

A fin de cuentas, la experiencia de los acuerdos tomados por el Comité Técnico Evaluador debería ser incorporada en la reglamentación secundaria, para garantizar la transparencia en la decisión que defina a los Consejeros Electorales de los próximos años. Los consensos entre los grupos parlamentarios no fueron plenos, es decir, hubo inconformidad en las convocatorias, en las propuestas presentadas ante el pleno de la Junta de Coordinación Política, el descrédito puede ser un arma que desde la tribuna parlamentaria tenga como una piedra en el camino del naciente Instituto Nacional Electoral. Tal situación debe ser atendida, para que la credibilidad del organismo no demerite en el largo trayecto que ha tomado para designar a los árbitros de la contienda electoral. La designación de los Consejeros Electorales, aunque no fue unánime, no deja por ello de ser una experiencia de decisión política inobjetable de que se actuó de manera responsable y en estricto apego a la responsabilidad de generar la confianza en los árbitros del juego democrático.

## **VI. Conclusiones**

México ha transitado a un sistema democrático en lo electoral, impulsado principalmente en la premisa del voto, de la participación ciudadana y de la opción de los partidos políticos para transferir el poder público por la vía pacífica. Aceptada la premisa de que vivimos en una democracia, el

estado actual de la misma es de consolidación, existiendo una evolución y un grado de desarrollo que permite establecer el estado actual, por lo cual el cambio de paradigma implica necesariamente dejar atrás el tema de la transición para enfocarse ahora en el nuevo paradigma que surgió desde la perspectiva del triunfo de la oposición en el año 2000 en las elecciones federales del poder ejecutivo.

Un papel importante en esta transición democrática lo jugó el Instituto Federal Electoral (IFE), evaluado desde sus inicios con un alto aprecio ciudadano pero que vino a menos en su papel por la crítica sin sustento en ocasiones y en otras por errores políticos que cuestionaron su credibilidad y confianza como árbitro de la contienda electoral. Los valores de la cultura democrática, así como los principios rectores que le dieron origen deben ser rescatados y puestos en práctica, no solo para que sean reconocidos, sino ejercidos como parte del engranaje de los eslabones de la democracia mexicana y ser la base del Instituto Nacional Electoral (INE) como una herencia de la participación de los mexicanos en la construcción de su democracia.

Sobre el "Pacto por México" he mencionado que es "...un catálogo de buenas intenciones, factibles de realizarse en el corto y mediano plano. (Además) Se requiere (de) la voluntad política (para llevarlo a la práctica con el consenso de los tres partidos políticos impulsores... México si quiere transitar en el espectro internacional debe consolidar su democracia, dejar a un lado los intereses mezquinos para que sea el interés colectivo y sin menosprecio de los derechos humanos y políticos que permitan alcanzar su nivel como un país de vanguardia en el tercer milenio. El respeto al ciudadano debe estar por encima del ejercicio del poder y del Estado mismo".<sup>11</sup>

Pero también he mencionado que en "...el tema de la gobernabilidad democrática, se destaca que el lapso de toma de protesta del presidente entrante sea adelantado del primero de diciembre como está actualmente

---

<sup>11</sup> Véase BORUNDA, Eduardo, El informe de Peña Nieto, [en línea], Heraldo de Chihuahua, [fecha de consulta 10 de septiembre de 2013], disponible en: <http://www.oem.com.mx/elheraldodechihuahua/notas/n3117190.htm>

y pase al 15 de septiembre para dejar a un lado un largo compás de espera para la transmisión del poder público (finalmente fue aprobado para el 1 de octubre). La reforma electoral debe atenderse de inmediato, ya que existen lagunas que posibilitan el dispendio, los excesos de gastos de campaña y además no hay equidad en la contienda cuando el factor detonante de la misma es el recurso económico. Los puntos señalados en el Pacto por México implican la posibilidad de la nulidad de la elección cuando se rebasen los gastos de campaña, pero también la reforma sentada en el papel abre la posibilidad de tener una sola autoridad electoral para el país que organice todos los procesos electorales (elección de autoridades federales, estatales y municipales)".<sup>12</sup>

Las convocatorias, como una herramienta que transparente la designación de los Consejeros Electorales de manera profesional e imparcial tuvieron sus momentos álgidos, al tratar de que las propuestas fueran desde adentro de los grupos parlamentarios su fuente originaria, dejando ausente y de lado la participación ciudadana. La tardanza en la designación de los anteriores Consejeros Electorales mantuvieron la zozobra e incertidumbre sobre el liderazgo que cómo órgano electoral rector tuvo el IFE. La experiencia es que cuando no hay consenso, deben pasar a otro nivel la toma de decisiones que imposibiliten la parálisis gubernamental.

Las convocatorias pueden convertirse en un punto de quiebre, en una ruptura del derecho ciudadano como el intento que se fraguó en la parte correspondiente de la Convocatoria de octubre del 2013 o en la apertura democrática, con real independencia de los partidos políticos que se sumaron a la voluntad de no caer en un sistema de cuotas de los partidos para integrar un nuevo organismo electoral con independencia y donde los Consejeros Electorales fueron evaluados en función de parámetros nunca antes expuestos por un Comité Técnico Evaluador. La convocatoria del 2014, sentó precedente de la voluntad política y fijó estándares para futuras elecciones de este tipo.

---

<sup>12</sup> Ídem.

Una última reflexión. Para que funcione y se dé en realidad un cambio que impacte en la reforma electoral se requiere voluntad política de los dirigentes de los partidos políticos, de los poderes que legislan y ejecutan las leyes establecidas y que sancionan por mandato de lo protestado. El convencimiento de los valores democráticos es la única vía de transmisión del poder político en una democracia que se consuma en el *llamado a las urnas*. Sin voluntad política, ni las instituciones ni los actores de las mismas podrán hacer lo que en los discursos se escucha, ni en las leyes se exprese.

## VII. Fuentes de consulta

### Bibliográficas

Instituto Federal Electoral, *La participación ciudadana en la integración de la autoridad: Tercer eslabón*, 2ª. Ed., México, IFE, Tomo 3, 2001.  
LOAEZA, Soledad, *El llamado a las urnas*, México, Cal y Arena, 1989.  
SALAZAR, LUIS y WOLDENBERG José, *Principios y valores de la democracia*, Col. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 5ª. Ed., México, IFE, 2001. VALDEZ Zurita, Leonardo, et al. *Instituto Federal Electoral: 20 años*, Centro para el desarrollo democrático, México, IFE, 2010.

### Electrónica

BORUNDA Escobedo, José Eduardo, *Ciudadanía, modernización y derechos políticos en Ciudad Juárez: estudio comparado de los periodos 1983 – 1986 y 2004–2007*, [en línea], México, EL COLEF, 2007, [fecha de consulta: 31 de enero de 2014], tesis de doctorado, disponible en: <http://www.colef.mx/posgrado/?tesis=ciudadania-modernizacion-y-derechos-politicos-en-ciudad-juarez-estudio-comparado-de-los-periodos-1983-1986-y-2004-2007>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, [en línea], México, Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación 10 de febrero del 2014, [fecha de consulta: 09 de abril de 2014, disponible en: <file:///C:/Users/Claudia/Dropbox/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%202014.pdf>

DWORAK, Fernando, *La tentación de centralizar*, [en línea], México, [fecha de consulta: 04 de marzo de 2014], disponible en: <http://www.centralmunicipal.com.mx/html/revista.php?ID=30>

Junta de Coordinación Política, Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se propone al pleno el proceso para la integración del Comité Técnico de Evaluación y la convocatoria para la elección del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo general del Instituto Nacional Electoral, [en línea], México, Cámara de Diputados, [fecha de consulta: 05 de marzo de 2014, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/documentos/INE/ELECCION\\_VoBo\\_19-30horas.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/INE/ELECCION_VoBo_19-30horas.pdf)

Junta de Coordinación Política. Convocatoria para participar en el proceso de selección del candidato o candidata para ocupar el cargo vacante de Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral que concluirá el 30 de octubre del 2019. [en línea], México, febrero 2013, Cámara de Diputados, [fecha de consulta: 05 de agosto de 2014], disponible en: <http://www.diputados.gob.mx>

Junta de Coordinación Política. Convocatoria para el proceso de selección de los candidatos o candidatas para ocupar los cargos de Consejero Presidente Electoral y Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, [en línea], México, Octubre 2013, Cámara de Diputados, [fecha de consulta: 28 de octubre de 2014], disponible en: <http://www.diputados.gob.mx>

Presidencia de la República, *Pacto por México*, [en línea], México, [fecha de consulta: 03 de febrero de 2014], disponible en <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

# *RETOS PARA LA MEJORA DEL MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS*

*Areli Zarai Rojas Rivera\**

**SUMARIO:** I. Errores de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; II. Reformas necesarias a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; III. La Ley General de Víctimas, el Código Único de Procedimientos Penales y su relación con el combate a la trata de personas; IV. Conclusión; V. Fuentes de consulta.

---

\* Licenciada en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, integrante de la Cátedra UNESCO de Ética y Derechos Humanos del ITESM, Directora de la Fundación ¿Y Quién Habla por Mí?, Directora de la Revista Valores Online, forma parte del Consejo Asesor de Girl Effect México y Coordinadora de Participación Política en la Agenda Nacional de Juventud 11-21.

Recibido: 5 de junio de 2014.  
Aceptado: 5 de junio de 2014.

**Resumen:**

El complejo fenómeno de la trata de personas, es un grave problema a nivel mundial que no puede quedar fuera del marco jurídico de ningún país. En México han existido algunos avances, pero también retrocesos en el marco jurídico vigente configurado para combatir este grave delito; la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, en observancia de juristas especializados, sociedad civil experta, funcionarias y funcionarios; limita la impartición de justicia contra este delito debido a la falta de su armonización legislativa, confusión de los delitos establecidos en la misma e inconsistencias con respecto a otros ordenamientos. Además, es una realidad que ya no es viable mantener en la mira solo a la Ley General contra la Trata de Personas vigente en México, pues actualmente contamos también con una Ley General de Víctimas y el nuevo Código Nacional Único de Procedimientos Penales.

**Palabras clave:** Ley General Contra la Trata de Personas, reformas, Ley General de Víctimas, Código Único de Procedimientos Penales.

**Abstract:**

The complex phenomenon of human trafficking is a serious problem around the World, that's why this problema can't be outside of the legal framework of any country . In Mexico there have been some advances, but also some setbacks in the legal framework to combat this serious crime ; The General Law for the Prevention, Punishment and Eradication human trafficking and for the Protection and Assistance to Victims of these crimes; has been criticized by legal experts , charities and government officials; because this law limits the administration of justice against this crime due to lacks of legislative alignment , generates confusion of the offenses established and it has a lot of inconsistencies with other laws. It is also a reality that we can't keep the look only in the General Law of Human Trafficking in Mexico , because now we also have a General Victims Law and the new Unified National Code of Criminal Procedures.

**Key words:** General Law against Human Trafficking, reforms, General Victims Law, Unified Code of Criminal Procedures.

## **I. Errores de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos**

La Ley vigente en materia de trata de personas contiene más de 50 errores<sup>1</sup> que entorpecen la impartición de justicia; entre los más graves se encuentran los siguientes:

1. El tipo penal de trata no contempla diversas acciones que deben ser típicas y que están establecidas en el Protocolo de Palermo,<sup>2</sup> como ocultar, suministrar, y otras modalidades sustentadas por la doctrina, como ejercer control sobre la víctima, dirección o influencia sobre los movimientos de una persona con fines de explotación.
2. El tipo penal de trata de personas en la Ley actual no contempla los medios comisivos, salvo como agravantes, y sólo en algunos casos, que no coinciden con los establecidos por el Protocolo.
3. El artículo 10 de la Ley vigente no contempla diversas finalidades de explotación generando así impunidad en estos casos, como son:  
Nacimiento de un niño o niña y separación forzosa de su madre  
Alistamiento de niños y niñas en conflictos armados  
Extracción de tejidos, fluidos o líquidos corporales  
El matrimonio forzoso con fines de procreación  
La servidumbre costumbrista
4. En el artículo 11 que hace referencia a la esclavitud exige, sin fundamento, que para acreditarse el tipo penal de esclavitud, la víctima quede sin capacidad de disponer libremente de su propia persona ni de sus bienes. Es decir, que si debido a la conducta delictiva del

---

<sup>1</sup> ONTIVEROS, M, *50 Errores de la Ley General contra la Trata de Personas*, México, Revista Valores, disponible en: [http://www.revistavalores.com.mx/blogs/trata/octubre\\_2013/cincuenta\\_errores.html](http://www.revistavalores.com.mx/blogs/trata/octubre_2013/cincuenta_errores.html).

<sup>2</sup> CONVENCIÓN de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (también conocido como el Protocolo contra la trata de personas). Palermo, Italia.

explotador, la víctima queda sin capacidad de disponer libremente de si pero queda con capacidad de disponer de sus bienes, entonces no hay delito y la conducta por lo tanto quedará impune.

5. El artículo 13 que se refiere a la explotación; exige como elemento para configurar el delito, que el sujeto activo (tratante) "se beneficie de la explotación". Lo cual contraviene la esencia del objeto jurídico que se protege, pues la lesión al libre desarrollo de la personalidad se verifica al ser explotada la víctima, sin importar si el agente activo obtiene algún beneficio o no de la explotación señalada. El artículo 13 de la Ley vigente está permitiendo que el sujeto activo explote sexualmente a la víctima y quede impune al no obtener algún beneficio. Este mismo artículo en su último párrafo excluye a las personas que no tengan capacidad para resistir la conducta, de tal forma que el operador jurídico, indebidamente, se verá en la necesidad de acreditar los medios comisivos, cuando lo más viable sería ubicarse en la misma hipótesis planteada para los casos de personas menores de edad o quienes no tengan capacidad para comprender el significado del hecho.

El artículo 24 (explotación para la mendicidad) establece que comete este delito quien "utilice" a una persona y no, como debiera ser, quien "explote".

6. Sin fundamento, el párrafo segundo del artículo 24 que intenta castigar la mendicidad forzosa; no contempla como medio comisivo que el sujeto activo cometa el delito mediante el abuso de alguna situación de vulnerabilidad. El tipo penal establece la posibilidad de justificar la conducta del sujeto activo cuando el sujeto pasivo realice los actos de mendicidad "con su voluntad". Esto genera confusión al operador jurídico que puede terminar perjudicando los derechos de la víctima. Realmente en ningún caso puede considerarse que una víctima puede actuar voluntariamente, ni en este delito, y en ningún otro de los contemplados en la Ley; mucho menos cuando la víctima es incapaz de comprender el hecho, pues corroboramos que muchas víctimas de

trata de personas con fines de explotación de la mendicidad son menores de edad de apenas unos meses de vida.

7. La fracción X del artículo 10 contradice el artículo 30 al referirse a la extracción de órganos, pues aquella contempla el tráfico de órganos, mientras que el artículo 30 tipifica la extracción de órganos; y este mismo artículo no contempla las hipótesis de extracción de componentes de algún órgano ni los fluidos humanos.
8. El artículo 42 señala que la agravación de la pena será cuando "el delito sea cometido contra una mujer embarazada, personas con discapacidad física o psicológica, menor de dieciocho años de edad o de la tercera edad que no tenga capacidad para valerse por sí misma". Se está dejando fuera la hipótesis de agravación de la pena, cuando la víctima sea una persona que no tenga la capacidad para comprender el carácter ilícito del hecho o no tenga capacidad para resistir la conducta. Y además señala el Dr. Ontiveros en su texto *50 Errores de la Ley General contra la Trata de Personas*,<sup>3</sup> que esta última hipótesis se limita, en la Ley actual, a "personas de la tercera edad que no tengan capacidad de valerse por sí mismas", dejando fuera del ámbito de protección de la norma a quienes no sean personas adultas mayores.
9. El mismo artículo 42 deja fuera de su redacción diversas hipótesis de agravación de la pena que resultan indispensables de incluir para lograr la máxima protección integral de las víctimas, como son aquellas en las que el sujeto activo del delito se sirva para la comisión del delito de una persona jurídica o sea miembro de un refugio, albergue o centro de atención a víctimas del delito.
10. Una de las omisiones más graves de la ley vigente es el dejar fuera los agravantes de la pena cuando la víctima pertenezca a la primera infancia (0 meses a 8 años de edad), desprotegiendo así a las víctimas que en muchas ocasiones no pueden siquiera brindar una declaración.

---

<sup>3</sup> ONTIVEROS, M, *Op. Cit.*, nota 1.

11. La Ley actual agrava la pena cuando se cause la muerte de la víctima. Este es un error condenable, pues en realidad debería sancionarse al autor por concurso de delitos: trata y homicidio, obteniéndose de esta forma una pena mayor contra las personas que son tratantes.
12. La Ley actual deja fuera el "periodo de espera o reflexión" para la víctima, antes de cooperar con las autoridades, tal y como se exige en las recomendaciones de la ONU.
13. La Ley actual considera que el delito de trata de personas, sí prescribe; cuando en realidad dicho delito debería tener el carácter de imprescriptibilidad por ser un delito de lesa humanidad.
14. La iniciativa no establece una cláusula que prohíba a las y los operadores jurídicos atribuir la responsabilidad a las víctimas por su propia victimización, tal y como suele ocurrir en los casos de explotación sexual; ya que es común encontrar en Ministerios Públicos y Juzgados, operadores que, bajo una visión machista, reclaman a la víctima su forma de vida y la culpan de "provocar su victimización".
15. La Ley actual deja de lado la Ley General de Víctimas y el Código de Procedimientos Penales Único; ambos instrumentos jurídicos ya vigentes en nuestro marco jurídico nacional.
16. La Ley actual utiliza lenguaje excluyente sin perspectiva de derechos humanos, que invisibiliza a diferentes poblaciones en especial situación de riesgo y vulnerabilidad como son: niñez en etapa de primera infancia, adolescentes y mujeres.
17. Una situación preocupante es que la actual Ley establece que para cometer el delito de trata de personas se deben lesionar 6 bienes jurídicos: vida, dignidad, libertad, integridad, seguridad y libre desarrollo. Conforme a lo anterior, el Ministerio Público debe acreditar que se lesionaron los 6 objetos jurídicos señalados para acreditar el delito; la ineficacia de este precepto se puede demostrar en el resultado de una

sola sentencia a nivel nacional para castigar el delito de trata de personas.

Lo adecuado sería que con base en una perspectiva de derechos humanos se reconfigure un solo bien jurídico protegido: El libre desarrollo de la personalidad, tal y como se desprende del artículo 19 constitucional y como también se corrige en las reformas planteadas y aprobadas por el Senado de la República a la ley en discusión.

## **II. Reformas necesarias a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos**

Una vez identificados los múltiples errores y vacíos jurídicos de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos que limitan su aplicación, se muestran sumamente necesarias las reformas a la misma, debido a la falta de su armonización legislativa, además de la confusión de los delitos establecidos en la misma e inconsistencias con respecto a otros ordenamientos.

Por ello, se plantean algunos ajustes en la legislación actual y que han sido retomados por el dictamen aprobado por el Senado de la República en este 2014;<sup>4</sup> sin duda existen algunos ajustes en carácter de urgentes como los que se refieren a la eliminación de algunos requisitos contemplados para acreditar la comisión del delito, o la correcta definición de conceptos y especificación de las conductas para la punición de la trata de personas, todo esto para poder evitar la impunidad.

La finalidad primordial de las reformas es garantizar la certeza jurídica y el respeto irrestricto a los derechos fundamentales de las personas mediante

---

<sup>4</sup> Dictámenes de Primera Lectura (2014). De las Comisiones Unidas Contra la Trata de Personas, de Derechos Humanos, de Justicia y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. México: 12 de febrero de 2014 Gaceta: 80 del Senado de la República.

la escrupulosa definición de los tipos penales, sanciones, técnicas de prevención del delito y la reparación del daño a víctimas y/u ofendidos.

De igual forma se busca la institucionalización del combate a la trata de personas, que tanta falta hace a nuestro país; mediante el fortalecimiento de las facultades de las dependencias encargadas de atender este delito, así como de las encargadas de asistir a las víctimas.

Las reformas propuestas en el dictamen del Senado de la República identifican correctamente el bien jurídico protegido estableciendo el libre desarrollo de la personalidad. De igual forma se deja plasmada la necesaria obligatoriedad de interpretar la Ley de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y utiliza un lenguaje legislativo incluyente.

De igual forma en las reformas y de acuerdo con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, se establece la imprescriptibilidad del delito de trata de personas, por ser considerados de lesa humanidad. También acorde al Protocolo contra la Trata de Personas (Palermo), la sanción por tentativa del delito se sanciona correctamente como lo establece este instrumento internacional. Se incluyen acciones típicas exigidas por dicho Protocolo, como ocultar, suministrar, y otras modalidades que sostiene la doctrina, como ejercer control, dirección o influencia sobre los movimientos de una persona con fines de explotación.

Las reformas deben ir en el sentido de lograr armonizar la Ley General Contra la Trata con el resto de los ordenamientos jurídicos. Por lo anterior, las reformas contemplan derogar aquellos apartados que ya se encuentran retomados, de forma más amplia, en la Ley General de Víctimas, como es el caso del Fondo para las víctimas y el esquema de acceso a la justicia.

Las reformas dejan de forma expresa la prohibición de imputar el delito a la propia víctima "por su forma de vida" e igualmente se reconfiguran los delitos contemplados en la Ley para evitar la exclusión de responsabilidad penal del autor, debido al "presunto consentimiento de la víctima".

Las reformas reparan la grave omisión de invisibilizar a las víctimas de la primera infancia (0 meses a 8 años de edad), agravando la punibilidad en dichos casos de trata de personas, sin necesidad de que se acrediten los medios comisivos; ya que es sumamente difícil que una víctima de apenas unos meses de edad pueda contribuir a comprobar estos medios comisivos.

Acorde a las mejores prácticas a nivel internacional y en armonía con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas, se establece un "periodo de reflexión o espera" de las víctimas, para que complementen su información ante las autoridades del sistema de justicia.

Las reformas retoman diversas finalidades de explotación plasmadas en instrumentos internacionales que no se sancionan en la ley vigente, como son:

- a) Nacimiento de un niño y separación forzosa de su madre.
- b) Alistamiento de niños y niñas en conflictos armados.
- c) Extracción involuntaria de fluidos o líquidos corporales.
- d) El matrimonio con fines de procreación forzosa.
- e) La servidumbre costumbrista.

Las reformas establecen la sanción correcta para la extracción de algún órgano, tejido o su componente, como modalidad de trata de personas. Incluye la punición de ensayos farmacéuticos que no alcanzan la categoría de experimentación biomédica.

Se fortalece el margen de protección de las víctimas, al castigar la explotación, independientemente de que el agente activo se beneficie o no de la explotación señalada.

Se contemplan nuevas hipótesis de agravación de la pena como son los casos en el que el sujeto activo del delito:

- a) Se sirva para la comisión del delito de una persona jurídica.

- b) Sea miembro de un refugio, albergue o centro de atención a víctimas del delito.
- c) Haya fotografiado, videofilmado, videograbado o tomado, por cualquier medio, imágenes de la víctima mientras ésta era sometida al delito de trata de personas.

Se sanciona correctamente el trabajo o servicio forzado, de conformidad con los instrumentos internacionales y sin contraponerse a la Ley Federal del Trabajo.

En dichas reformas se establece la creación de códigos éticos para los medios de comunicación para así prevenir y sancionar que sean utilizados para la comisión del delito de trata de personas.

### **III. La Ley General de Víctimas, el Código Único de Procedimientos Penales y su relación con el combate a la trata de personas**

Debemos tener claro que para el combate efectivo a la trata de personas, el legislador federal debe sancionar las conductas del victimario (agente activo) y proteger el interés superior, así como el libre desarrollo de la personalidad de las víctimas; de igual forma las conductas delictivas por el agente activo deben ser reparadas por el Código Nacional de Procedimientos Penales. La reparación del daño de las víctimas para lograr que recuperen su proyecto de vida a través de la restitución del acceso a su libre desarrollo de la personalidad debe ser reforzada por la Ley General de Víctimas, siendo México y Colombia los únicos países dentro de la ONU que cuentan con un ordenamiento de tal naturaleza.

Sin duda, los tres instrumentos jurídicos antes mencionados requieren fortalecerse y que se trabaje en mejoras para lograr una efectiva armonización para combatir la trata de personas; sin embargo, no podemos dejar de lado ninguno de éstos ordenamientos cuando hablamos del delito de trata de personas.

Con la Ley General de Víctimas se amplía la protección a las víctimas de violaciones graves a sus derechos humanos; se les reconoce el derecho a recibir ayuda, asistencia y atención, para ellas y sus familiares, por parte del Estado.

La Ley General de Víctimas hace el esfuerzo de visibilizar la diversidad de víctimas mediante el principio de brindar un enfoque diferencial y especializado a las víctimas de violaciones a sus derechos humanos;<sup>5</sup> dicha ley les reconoce a las víctimas el derecho a ser tratadas con humanidad y con respeto de su dignidad.

De igual forma les reconoce el derecho a conocer la verdad sobre el delito que han sufrido, así como el derecho a que se les imparta justicia y se les repare el daño; también les garantiza el derecho a ser informadas y que se les explique claramente el proceso penal llevado en contra de sus agresores.

La ley incluye el derecho a la satisfacción, que incluye, entre otras medidas, la búsqueda de personas que se encuentran desaparecidas; así como el derecho a la protección por parte del Estado.

Para el acceso a la justicia de las víctimas la Ley crea las siguientes instancias:<sup>6</sup>

- a) Sistema Nacional de Víctimas, que establecerá y supervisará los programas y las acciones, para apoyar a las víctimas en los tres niveles de gobierno.
- b) La Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas, como órgano vigilante y de control de la ley. En esta Comisión participarán representantes de las víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil.

---

<sup>5</sup> LEY General de Víctimas, Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 2013. Capítulo II: Concepto, principios y definiciones.

<sup>6</sup> LEY General de Víctimas, Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 2013.

- c) Un órgano de Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas, dependiente de la Comisión Ejecutiva, para que los afectados cuenten con un profesional del derecho que los represente y defienda legalmente.
- d) El Registro Nacional de Víctimas, que facilitará el acceso a la ayuda que faculta la ley.
- e) El Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, que será el encargado de brindar los recursos necesarios para ayudar a las víctimas.

Cabe destacar que por Ley, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas contempla en su estructura un comité de trata y tráfico de personas,<sup>7</sup> para brindar atención especializada y acorde a las necesidades de las víctimas de estos delitos; de igual forma, bajo el principio que permite la aplicación de un enfoque diferenciado y especializado a las víctimas, se debe brindar a las víctimas de trata una atención que repare el menoscabo a su libre desarrollo de la personalidad que exija cada una.

Haciendo valido el principio antes mencionado; tanto los programas, la asesoría jurídica, el registro Nacional de Víctimas y el Fondo de Ayuda; deberán contar con la perspectiva de atención y asistencia a la diversidad de víctimas de trata de personas.

Al igual que la Ley General de Víctimas es un instrumento jurídico indispensable para el combate a la trata de personas, también lo es la progresiva y urgente entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales; con esta herramienta jurídica el Estado mexicano está adoptando principios de un Estado moderno y democrático, pues dicho código contiene derechos y obligaciones establecidas en nuestra Constitución y exigidas en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte. Los derechos a los que nos referimos otorgan a las víctimas de todo delito la ventaja de protagonizar en diversas escenas públicas jurídicas el ejercicio de los mecanismos que el Estado posee para reconocer sus derechos y la reparación del daño.

---

<sup>7</sup> LEY General de Víctimas, Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 2013. Artículo 93.

Sin duda, la ratificación del Protocolo de Palermo por parte del Estado Mexicano el 3 de febrero del 2003<sup>8</sup> implicó un gran reto para el sistema de justicia penal de nuestro país. Aquel sistema de justicia penal tenía una serie de inconsistencias que la sociedad civil veía como limitantes para el acceso a la justicia; por lo cual se tuvo que cambiar la perspectiva de justicia, así como sus enfoques para mejorar el respeto a los derechos de la población mexicana e impartir justicia de forma más eficiente; lo anterior justifica que el Estado mexicano el 18 junio del 2008<sup>9</sup> transformó el precario sistema de justicia penal obligando a las instituciones a adoptarlo de forma irrenunciable.

El delito de la Trata evoluciona y se transforma continuamente, y es por eso que el marco jurídico apuesta por dar la facilidad a las víctimas como agentes pasivos del delito de trata para que tengan prioridad y un papel más preponderante en el nuevo sistema de justicia penal que se está implementando en México. Con los avances en nuestro sistema de justicia penal mejora la calidad de participación en la protección de los derechos y libertad de las personas; y en la procuración de obtener la verdad mediante herramientas más eficaces para este grave delito y los demás delitos.

El Mtro. Rubén Darío Infante de Teresa señala: <sup>10</sup>

"En primer momento se deduce que la trata es un acto previo que sólo se puede manifestar a través de un medio de violencia para conseguir un fin de explotación. De esta forma las labores de inteligencia y los ojos de la sociedad civil realmente estarían focalizados en cómo este fenómeno evoluciona día a día y se deje de reprimir manifestaciones humanas en que se ejercen libertades, esto a la luz de la implementación de juicios públicos y orales se protegerá los valores de libertad y verdad para todos los

---

<sup>8</sup> Vinculación de México 3 de febrero del 2003. Ratificación.

<sup>9</sup> Decreto 18 de junio de 2008, publicaciones en Diario Oficial de la Federación. Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>10</sup> INFANTE, R. D., *Las Víctimas de Trata a la luz del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General de Víctimas*, México, Revista Valores, abril 2014.

involucrados en una causa penal. En segundo momento es razonar que la delgada línea entre una conducta declarada delito por el legislador interno no lo pueda ser en el Estado colindante, esto preocupa, ya que en teoría debería de existir una coordinación entre los códigos penales aplicables (Si ya existe la unificación de criterios en materia adjetiva, ¿Por qué no en materia sustantiva?) en toda la República en que permitirá entender con claridad y sencillez que se debe de entender por cada tipo penal, y no tanto por la abstracción de definiciones contenidas en una Ley General".

En nuestro país la ley penal es de estricta aplicación por lo cual su contenido debe ser lo más claro y armonizado posible; en la reforma penal de 2008 aún predomina un enfoque de tutela y garantista. Por la gravedad del delito de trata, en el nuevo sistema de justicia penal y en relación con el Código Nacional de Procedimientos Penales, este grave delito obligatoriamente deberá ser examinado por un juez que usará las herramientas jurídicas necesarias y vigentes para ampliar de forma objetiva los derechos de las víctimas u ofendidos; con estas nuevas reformas e implementaciones, el nuevo actor principal tendrá mayor éxito de lograrse una efectiva configuración de los ordenamientos jurídicos aplicables para reducir al máximo posible el grave delito de la trata de personas.

#### **IV. Conclusión**

El reto y obligación de cualquier país, incluido México, es disminuir al mínimo posible el fenómeno de la trata de personas; pues no se puede ser indiferente ante una de las más graves violaciones a los derechos humanos. Lo anterior exige que México cuente con un marco jurídico a la altura para combatir este delito, con la claridad necesaria en la tipificación del delito de trata que permita castigar a quienes comercializan o intentan comercializar de diversas formas con seres humanos; y que no solo sancione, sino también que a través de un marco jurídico sólido se garantice la protección y reintegración de las víctimas de trata, así como la prevención de este grave delito.

El camino es claro para lograr fortalecer el marco jurídico en materia de trata de personas, en primer lugar se tienen que aprobar las reformas a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos de 2012 que se encuentran olvidadas en la Cámara de Diputados, pues éstas propuestas de reformas fueron resultado de una amplia discusión entre legisladores, sociedad civil, academia, Gobierno Federal y gobiernos locales. A través de estas reformas votadas ya a favor por unanimidad en la Cámara de Senadores, se clarifica la tipificación del delito de trata, se armoniza el marco jurídico mexicano relacionado con el combate a este grave delito y se visibilizan a víctimas que sufren la trata de personas, antes olvidadas como es la primera infancia.

De igual forma, además de hacer una armonización con el marco jurídico que contempla instrumentos tan relevantes como son la Ley General de Víctimas y el Código Nacional de Procedimientos Penales; también se debe detonar la discusión sobre las necesarias reformas a estos instrumentos jurídicos para perfeccionarlos con la finalidad de lograr un combate más efectivo a la trata de personas. Sin duda otra necesidad que surge para lograr una eficaz impartición de justicia, es la urgente capacitación y sensibilización para las personas del servicio público que tienen atribuciones dentro del marco jurídico en materia de trata de personas.

## **V. Fuentes de consulta**

### **Bibliográficas**

INFANTE, R. D., Las Víctimas de Trata a la luz del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General de Víctimas, México, Revista Valores, abril 2014.

### **Legislativas**

LEY General de Víctimas, Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 2013.

DICTÁMENES de primera lectura (2014). De las Comisiones Unidas Contra la Trata de Personas, de Derechos Humanos, de Justicia y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto que reforma, adiciona y

deroga diversas disposiciones de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. México: 12 de febrero de 2014 Gaceta: 80 del Senado de la República.

CONVENCIÓN de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (también conocido como el Protocolo contra la trata de personas). Palermo, Italia.

### **Electrónicas**

ONTIVEROS, M, *50 Errores de la Ley General contra la Trata de Personas*. México: Revista Valores, disponible en: [http://www.revistavalores.com.mx/blogs/trata/octubre\\_2013/cincuenta\\_errores.html](http://www.revistavalores.com.mx/blogs/trata/octubre_2013/cincuenta_errores.html).

# *LA DEBIDA ACTUACIÓN DE UN TRIBUNAL JURISDICCIONAL*

*Carlos Manuel Rosales* \*

**SUMARIO:** I. Introducción; II. Jurisdicción; III. Naturaleza y fin de los principios normativos; IV. Autonomía; V. Imparcialidad; VI. Independencia; VII. Legalidad; VIII. Objetividad; IX. Publicidad; X. Consideraciones generales; XI. Fuentes de consulta.

---

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Diplomado por la Universidad de Heidelberg. *Magister* y Doctorado en la Universidad de Chile.

Recibido: 25 de marzo de 2013.

Aceptado: 25 de junio de 2013.

**Resumen:**

El presente trabajo tiene por objeto presentar y analizar los elementos y herramientas que necesita un tribunal judicial para desempeñar sus funciones. Por lo que se analizará el requisito formal de la jurisdicción, y la utilización de varios principios que deberán regir su actuación.

**Palabras clave:** tribunales, jurisdicción, principios rectores judiciales.

**Abstract:**

The present work has for aim to present and analyze what elements and tools needs a judicial court to recover his functions. For the formal side, every Court requires of the jurisdiction, and the using of several principles that will have to address their action.

**Key words:** courts, Jurisdiction, governing judicial principles.

## I. Introducción

Uno de los fines de la creación del Estado es brindar seguridad y protección a los derechos y libertades de la población; para esto, se necesita establecer un conjunto de leyes e instituciones, pues: "un Estado se justifica, si protege los derechos y libertades de los gobernados".<sup>1</sup>

El objetivo de instaurar un sistema de administración de justicia, se materializa en un sistema democrático a través del establecimiento de tribunales independientes y de procedimientos jurisdiccionales, para la resolución de conflictos; para que se resuelvan imparcialmente y objetivamente los conflictos expuestos, y a su vez, se determinen las sanciones correspondientes.<sup>2</sup>

Este trabajo intentará averiguar y describir qué elementos normativos deben considerarse para que un tribunal ejecute una debida actuación. Por lo que se expondrá en primer lugar, el requisito formal de los tribunales: la jurisdicción, en segundo lugar, se estudiará la naturaleza y función de los principios en materia normativa, y posteriormente, se presentará y analizará un conjunto de principios rectores, que deben conducir la actuación jurisdiccional de los magistrados.

## II. Jurisdicción

La manifestación más concreta de la justicia en todo sistema social es la correcta aplicación de las leyes y la posibilidad de proteger su cumplimiento y respeto a través de instancias que permitan resolver las controversias, conflictos y diferencias que se susciten.<sup>3</sup>

La jurisdicción es entendida como "el conjunto de atribuciones que tiene el Estado, para ejercerlas, por conducto de alguno de sus órganos o por medio de árbitros, con aplicación de normas jurídicas generales e

---

<sup>1</sup> NIETO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas*, México, Ed. UNAM, 2003, p.134.

<sup>2</sup> PONCE DE LEÓN Armenta, Luis, *Derecho Político Electoral*, México, Ed. Porrúa, 1997, p.7.

<sup>3</sup> ANDRADE Martínez, Virgilio, *Balance y perspectivas de la justicia electoral en México, en Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Ed. TEPJF, 2002, p.601.

individualizadas a los diversos actos y hechos que se susciten con motivo del planteamiento de posiciones concretas en controversia".<sup>4</sup>

Flavio Galván considera que la jurisdicción es: "la función soberana del Estado que tiene por objeto la solución de controversias de intereses de trascendencia jurídica, mediante la aplicación del Derecho al caso concreto controvertido".<sup>5</sup>

Una jurisdicción efectiva debe estar revestida de ciertas atribuciones para que el dicasterio pueda ejercer sus funciones eficazmente y se cumplan sus sentencias: "el de coerción, para procurarse los elementos que sean necesarios para su decisión, inclusive de otros órganos del Estado, el de documentación o investigación, para decretar y practicar pruebas y, el de ejecución, para hacer cumplir lo juzgado con el imperio del Estado".<sup>6</sup>

Al contarse con una adecuada jurisdicción se otorga seguridad jurídica a la población, esto significa que "el ejercicio del poder público esté restringido por reglas jurídicas".<sup>7</sup> Esto implica que los jueces deben realizar su labor de manera idónea. Lo que significa, que los jueces deben contar con profesión y reputación (requisito de calificación) y, por otro lado, el aislamiento de los jueces: forma de designación, tenencia del cargo, remuneración asegurada, forma de destitución (requisitos de aislamiento).<sup>8</sup> El nuevo papel de los jueces ha permitido avanzar hacia una juridificación del sistema democrático, sometiendo la política a la lógica de la legalidad (al menos en el nivel de discurso; pues otra cosa es lo que sucede en la realidad de todos los días, en los que la imposición de las reglas jurídicas a la vida política deja mucho que desear).<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> ARELLANO García, Carlos, *Teoría general del proceso*, México, Ed. Porrúa, 1992, p.346.

<sup>5</sup> GALVÁN Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral*, México, Ed. Porrúa, 2006, p.116.

<sup>6</sup> CASTILLO González, Leonel, *Reflexiones temáticas sobre derecho electoral*, México, Ed. TEPJF, 2006. p.30.

<sup>7</sup> OROZCO Henríquez, Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, op. cit., p.237. Vid, PÉREZ Luño, Antonio Enrique, *La seguridad jurídica*, Barcelona, Ed. Ariel, 1991.

<sup>8</sup> ANSOLABEHERE, Karina, *La política desde la justicia*, México, Ed. Fontamara, 2007, p.98.

<sup>9</sup> FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y garantismo*, Madrid, Ed. Trotta, 2008, p.17.

Además, para que haya una seguridad jurídica eficaz "se necesitan que las reglas sean públicas, generales, abstractas, relativamente estables, claras, no contradictorias, entre otros rasgos".<sup>10</sup>

La jurisdicción se materializa por medio de los tribunales, por lo que es menester recordar la acepción de tribunal. Para Giuseppe Chiovenda, el tribunal "es un órgano complejo de jurisdicción... (el cual) ejerce los poderes jurisdiccionales en los límites de las atribuciones que le están asignadas".<sup>11</sup> Pero no se debe olvidar, que los tribunales son órganos estatales específicos y permanentes, con autonomía propia, emanan de la Constitución,<sup>12</sup> cuya función pública consiste en realizar la actividad jurisdiccional, para administrar justicia, que es el fin supremo del Estado.<sup>13</sup>

La jurisdicción necesita que su titular sea el responsable de administrar justicia: "En el estado de Derecho, la función de juzgar debe estar encomendada a un único conjunto de jueces independientes e imparciales, en donde toda manipulación en su constitución e independencia esté expresamente desterrada".<sup>14</sup>

De todo lo anteriormente expuesto, se pueden desprender algunos de los rasgos esenciales de un tribunal:

1. Debe ser jurídico, debido a que su finalidad es garantizar la vigencia del Derecho.
2. Cualquier conflicto surgido por la inobservancia de las normas jurídicas debe ser resuelto, no por la vía de construir para cada caso una solución

---

<sup>10</sup> OROZCO Henríquez, Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Ed. Porrúa, 2006, p.239.

<sup>11</sup> CHIOVENDA, Giuseppe, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Volumen II, México, Ed. Cárdenas, 1989, pp. 72 y 73.

<sup>12</sup> SHELDON, Charles H., *Essentials of the american constitution*, USA, Ed. West view, 2001, pp.2, 5 y 10.

<sup>13</sup> PINA, Rafael y Castillo, José, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, México, Ed. Porrúa, 1990, pp.59-60 y 101-103.

<sup>14</sup> FERNÁNDEZ Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid, Ed. Dykinson, 1992, p.761.

política negociada, sino imponiendo siempre la auténtica obediencia del derecho preestablecido.

3. Debe ser efectivo, eficiente, disponible y accesible para todo actor, con independencia de la fuerza política que tenga, puede solicitar y obtener el pleno respeto de sus derechos.<sup>15</sup>

Las características institucionales que debe tener un tribunal son:

- Debe ser especializado, esto quiere decir, que no sólo debe ser especializado en lo jurisdiccional, lo cual promueve niveles crecientes de eficiencia en el desempeño de sus funciones.<sup>16</sup>
- Tiene la labor de declarar el derecho aplicable para resolver los conflictos que se presenten con motivo de los comicios a cargo del tribunal, en el que ni los partidos ni ninguna otra autoridad o poder tienen representación o injerencia.<sup>17</sup>
- El tribunal permite garantizar: "1. el ejercicio republicano del poder público evitando que una sola instancia lo concentré con el riesgo de abusar de él y, 2. que las citadas funciones se realicen de manera especializada, atendiendo sólo a los principios de cada una".<sup>18</sup>
- Debe contar con autonomía funcional, ya que actuará sin subordinación institucional a órgano alguno. La autonomía normativa faculta el poder dictar él mismo, las normas generales que reglamentan su funcionamiento interno.<sup>19</sup>
- El tribunal debe gozar con cierta autonomía administrativa, en razón de que le corresponde, con exclusividad, la atribución de manejar sus recursos, determinando a qué prioridades comprendidas dentro de su

---

<sup>15</sup> TEPJF, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, Ed. TEPJF, 2003, pp.56, 57, 74 y 75.

<sup>16</sup> Ídem, p.59.

<sup>17</sup> Ídem, p.60.

<sup>18</sup> Ídem, p.61.

<sup>19</sup> Ídem, pp.62 y 63.

competencia, deberían aplicarse los recursos humanos, materiales y financieros a su disposición.<sup>20</sup>

Con lo anterior, hemos justificado la pertinencia y finalidad de contar con un Poder Judicial. Pero es menester también, presentar la manera en cómo llevará a cabo sus cometidos. Esto se hace a través de principios.

### III. Naturaleza y fin de los principios normativos

El profesor Ronald Dworkin define el término "principio", como una pauta que ha de observarse, porque es una exigencia de la justicia, equidad o de otro aspecto de la moral. Por lo mismo "los principios inclinan la decisión en una dirección, aunque no de manera concluyente, y sobreviven intactos aun cuando no prevalezcan".<sup>21</sup> Por lo mismo, para Dworkin, "los principios son la base que construyen los sistemas jurídicos, irradiándose a todo el sistema jurídico".<sup>22</sup>

Los principios son abstractos de contenido impreciso e incierto, que han llegado para quedarse. Porque, constituyen "los presupuestos que hacen posible a la democracia; además, de que se establecen como un vínculo preventivo, que se autoimpone la comunidad para autoprotgerse y, no perder el rumbo".<sup>23</sup>

Los principios tienen las siguientes funciones:

---

<sup>20</sup> LOWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ed. Ariel, 1964, pp.232-251 y 294-325.

<sup>21</sup> RONALD Dworkin estima que los principios jurídicos no son patrones extrajurídicos y son vinculantes para el juez. *Los derechos en serio*, Barcelona, USA, Ed. Ariel, 1995, pp.19-22. Blix, Brian, *Jurisprudence*, Carolina Academic Press, 2004, p.88.

<sup>22</sup> Ídem, pp.77 y 78. Esta concepción la tomó a partir de que a partir de los principios se crean las normas. Básicamente, La distinción que hace Dworkin entre reglas y principios, es que, las normas jurídicas prescriben una conducta con su consecuencia jurídica; los principios carecen de dicha consecuencia, en razón de que se trata de planteamientos que ayudan a tomar posición ante los casos concretos. Son orientadores, estándares de conducta. Por lo tanto, los principios son superiores a la norma. Vid, OROZCO Henríquez, Jesús, *Justicia Electoral y Garantismo Jurídico*, op.cit., pp.255-280.

<sup>23</sup> SALAZAR, Pedro, *Justicia constitucional y democracia: el problema de la última palabra*, Vázquez, Rodolfo (compilador), Corte, jueces y política, México, Ed. Fontamara, 2007. p.42.

1. Función creativa: antes de promulgar la norma jurídica, el legislador debe conocer los principios para inspirarse en ellos y poder positivizarlos.
2. Función interpretativa: implica que al interpretar la norma, el operador debe inspirarse en los principios, para garantizar una cabal interpretación.
3. Función integrativa: significa que quién va a colmar un vacío legal, debe inspirarse en los principios para que el derecho se convierta en un sistema hermético.

Estas funciones no actúan independientemente, sino que la aplicación del derecho opera una u otra".<sup>24</sup>

Para que estos principios tengan el valor intrínseco y peso ponderativo deben estar incorporados en la Constitución, "porque si no sólo serían meros principios morales y la necesidad de ponderación no sería un postulado jurídico, sino extrajurídico".<sup>25</sup>

Luigi Ferrajoli estima que los principios generales en un ordenamiento jurídico, son principios políticos, expresamente enunciados en las Constituciones y leyes o implícitos en ellas y extraíbles mediante elaboración doctrinal.<sup>26</sup> Estos principios representan un factor de racionalización del poder de disposición y limitación del arbitrio en otro caso a él conectado.<sup>27</sup>

Por lo que señala que los principios de la democracia son: "desde el de legalidad hasta el de publicidad y transparencia, el de representatividad a los de responsabilidad política y, control popular del funcionamiento del poder".<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Vid, ATIENZA, Manuel, *Las razones del derecho*, México, Ed. UNAM, 2005.

<sup>25</sup> ALEXY, Robert, *El concepto y validez del derecho*, Barcelona, Ed. Gedisa, 2004, p.74.

<sup>26</sup> FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*, Madrid, Ed. Trotta, 1995, p.171.

<sup>27</sup> Ídem, pp.173-174.

<sup>28</sup> Ídem, p.9.

Se puede concluir que los principios constitucionales son conceptos, directrices o ideas abstractas, que sirven para materializar las funciones y los fines del Estado.<sup>29</sup>

La selección y materialización de los principios rectores de un Estado sucede a partir de ciertas circunstancias, coyunturas, etc.; esto es lo que permite establecer, un sistema político y legal.<sup>30</sup>

Estos principios se depositan en la Constitución, para su jerarquización y deben permear en la creación, aplicación y resolución de las diversas situaciones que se presentan, en las actividades del Estado.<sup>31</sup>

Del estudio de diversas Constituciones y de la doctrina, se puede advertir que los principios gobernantes más relevantes en materia jurisdiccional son: autonomía, imparcialidad, independencia, legalidad, objetividad y publicidad. En este orden alfabético, se analizará cada uno de ellos.

#### **IV. Autonomía**

El principio de autonomía retrata simplemente una descentralización administrativa y política, para que las instituciones puedan actuar de manera independiente.<sup>32</sup> O como señala Brian Blix, la autonomía: "es la facultad para gobernarse a si mismo".<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> HERNÁNDEZ Valle, Rubén, *Los principios constitucionales*, Costa Rica, Ed. Escuela Judicial, 1992, p.7 y ss.

<sup>30</sup> Por ejemplo, en el modelo de Estado Democrático de Derecho para la administración pública, los principios que rigen al Estado son: probidad, economía, publicidad, rendición de cuentas, eficacia, responsabilidad, participación, legalidad y eficiencia.

<sup>31</sup> El modelo de Estado Democrático de Derecho, es una de las evoluciones histórico-políticas del Estado de derecho (rule of law). Estos valores no sólo deben ser rectores de la organización administrativa y/o de sus decisiones, sino que deben considerarse para las distintas esferas del poder público. Vid, OROZCO Henríquez, José de Jesús; Voz "Estado de derecho", en Enciclopedia Jurídica Mexicana; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México-Ed. Porrúa, Volumen III, D-E, pp. 830-832.

<sup>32</sup> OSSORIO, Manuel, *Diccionario de ciencias jurídicas*, Guatemala, Ed. Dastancan, 2004, p.98.

<sup>33</sup> BLIX, Brian H., *Diccionario de teoría jurídica*, México, Ed. UNAM-III, 2009, p.23.

De esta manera, se puede observar que la autonomía implica: "un poder jurídico limitado, es decir, se cuenta con un espacio de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo jurídico que no se debe traspasar".<sup>34</sup>

La autonomía funcional de carácter normativo otorga al tribunal la facultad de dictarse las normas que reglamenten su funcionamiento interno, a efecto de garantizar su independencia, por lo mismo, pueden expedir y modificar su reglamento y diversos acuerdos para su adecuado y eficiente funcionamiento.<sup>35</sup>

Por lo que se puede concluir que las características de un tribunal autónomo son las siguientes: a) tener su propio patrimonio; b) administrar sus recursos; c) elaborar su reglamento y hace sus modificaciones, para su mejor funcionamiento; d) resolver los conflictos laborales con los empleados del sistema judicial; e) dictar sentencias definitivas e inapelables y f) no estar sujeto a ningún otro órgano del Estado.<sup>36</sup>

Como se ha visto, este principio faculta al tribunal para autoadministrarse y generar las mejores decisiones, para el correcto desempeño de sus funciones internas.

El siguiente principio jurídico que se estudiará, es el de la imparcialidad que se deriva de la apropiada actuación de los jueces y los efectos que deben provocar sus sentencias.

## V. Imparcialidad

La imparcialidad es definida por la RAE como: "la falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud".

---

<sup>34</sup> ARRATÍBEL Salas, Luis Gustavo, *Conceptualización del derecho electoral*, en Serrano Migallón, Fernando, Derecho Electoral, México, Ed. Porrúa, 2006, p.19.

<sup>35</sup> OROZCO Henríquez, Jesús, op.cit., p.37.

<sup>36</sup> MAYA Rayas, Carlos, *Los tribunales electorales en México en la transición democrática: los casos de Tabasco y Yucatán*, México, Ed. IEDF, 2004, pp.62 y 63.

Por lo que se puede entender a la imparcialidad como "la ausencia de todo aquello que puede estorbar el juicio objetivo y, en sentido estricto, sería la ausencia de las pasiones que pueden dificultar una consideración equitativa de las partes".<sup>37</sup>

La imparcialidad se puede considerar como un hábito de conducta y de disposición objetiva, que puede obtenerse con el desempeño de las labores, que va madurando con el raciocinio y se coloca por encima de la posición particular y, que pone al juzgador por encima de la *litis* y sometido sólo al imperio de la ley.<sup>38</sup>

Isabel Trujillo valora a primera instancia, a la imparcialidad desde el punto de vista jurídico:

"La imparcialidad se ha configurado tradicionalmente como una característica estructural del derecho. Se sitúa dentro del juicio de autoridad y constituye un criterio interno de articulación, conectado con una exigencia de justicia en relación con los sujetos implicados".<sup>39</sup> Esta autora estima que existen dos conceptos primarios de imparcialidad: "el primero tiene que ver con la objetividad del juicio y considera imparcial a quien juzga de manera objetiva, sin prejuicios o distorsiones; el segundo tiene que ver con el equilibrio cuando se confrontan intereses opuestos, poniendo el acento sobre un sentido colateral de imparcialidad: la ausencia de favoritismo o de partidismo".<sup>40</sup>

Por lo que se deben distinguir tres concepciones de este principio: "1) desde el punto de vista del hombre virtuoso, la imparcialidad consistiría en la capacidad de liberar bien; 2) la imparcialidad consistiría en la capacidad de deliberar bien en materia de relaciones subjetivas conectadas con la operación de la distribución; es decir, la virtud del que realiza un buen

---

<sup>37</sup> TRUJILLO, Isabel, *Imparcialidad*, México, Ed. UNAM, 2007, pp.30 y 69.

<sup>38</sup> DROMI, José Roberto, *El Poder Judicial*, Argentina, Ediciones UNSTA, 1982, pp.55-60.

<sup>39</sup> TRUJILLO, Isabel, op. cit., p.2.

<sup>40</sup> Ídem, p.3. Vid, SALDAÑA Serrano, Javier, *Virtudes del juzgador*, México, Ed. SCJN, 2007, pp.48-51.

juicio de justicia y, 3) la imparcialidad consistiría en una característica de la ley relativa a su justicia y sabiduría".<sup>41</sup>

De esta manera, se puede observar que la imparcialidad "no es fruto de una elección personal del individuo, como lo sería quizá si fuese una cualidad moral; es obra de una reglamentación que establece funciones y modalidades".<sup>42</sup>

En materia judicial, la imparcialidad es un producto de la voluntad de decidir o juzgar rectamente, con base en la experiencia, en la capacidad profesional y estar bien informado sobre el negocio que se va a resolver.<sup>43</sup>

Este principio jurisdiccional se encuentra definido en el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación (CEPJF) Mexicano en su artículo 2º:

"actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de las partes en los procesos sometidos a su potestad. Consiste en juzgar, con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguno de los justiciables".<sup>44</sup>

Por lo anterior, el principio de imparcialidad significa que, en el desarrollo de sus actividades, todas las autoridades jurisdiccionales deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia supeditando a estos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.<sup>45</sup>

Las materias primas para un juicio imparcial son: la independencia, la legalidad y la estabilidad en su cargo del juez. Por lo que, a continuación se analizará el principio de independencia en dos vertientes, como principio

---

<sup>41</sup> Ídem, p.30.

<sup>42</sup> Ibídem, p.292.

<sup>43</sup> GALVÁN Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral*, México, Ed. Porrúa, 2006, p.93.

<sup>44</sup> Código de Ética del Poder Judicial de la Federación de México, México, Ed. SCJN, 2004, p.18. Vid, TRUJILLO, Isabel, *Imparcialidad*, op.cit., pp.360-381.

<sup>45</sup> TEPJF, *El Sistema mexicano de justicia electoral*, México, Ed. TEPJF, 2003, p.15.

institucional y como principio garante del sistema de administración de justicia.

## **VI. Independencia**

En la actualidad, las democracias constitucionales occidentales comparten una característica fundamental: la independencia del juez, o sea, un conjunto de garantías destinadas a asegurar su imparcialidad, respecto a las partes y a las instituciones políticas y sociales.<sup>46</sup>

De manera más particular, la independencia judicial es la nota que no puede conseguirse más que con la seguridad en el desempeño laboral de los juzgadores, con la certeza del nombramiento y de saberse sujetos a la promoción y con la adecuada retribución y estímulos, que les brinde tranquilidad personal, lo que en su conjunto significará la existencia de un Poder Judicial que no guarde dependencia en ningún sentido y, mucho menos de relación de jerarquía alguna, con los otros funcionarios de los otros poderes públicos, a fin de estar en la capacidad de cumplir con el papel que la Constitución, les ha asignado.<sup>47</sup>

La independencia jurisdiccional significa, que los jueces no se encuentran sometidos a ninguna instancia jerárquica, política, administrativa, económica, burocrática o de cualquier orden, pues la esencia del ejercicio de su función es la libertad para actuar, sin tomar en cuenta ningún elemento que no sea la ley.<sup>48</sup> Esta garantía judicial tiene por objeto mantener su imparcialidad y ajenos de cualquier influencia a los servidores del Poder Judicial.<sup>49</sup>

La subordinación del juez es sólo a la ley y esto es, precisamente, su protección más eficaz y, su garantía para una independencia judicial

---

<sup>46</sup> GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI, Patrizia, *Los jueces y la política*, España, Ed. Taurus, 1999, p.16.

<sup>47</sup> HERRENDORF, Daniel E., *El Poder de los Jueces*, Argentina, Ed. Abeledo-Perrot, 1994, pp.97-109.

<sup>48</sup> MELGAR Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 29.

<sup>49</sup> GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI, Patrizia, op. cit., p.17.

plena: "La amplitud y la efectividad de las garantías personales que rodean al juez están estrechamente conectadas con las características particulares de la organización judicial que, en gran medida son tributarias del tipo de reclutamiento".<sup>50</sup>

La racionalidad que subyace al principio de independencia judicial es, sin duda, la necesidad de contar con una auténtica imparcialidad en la administración de justicia. No sólo para proteger a los individuos en contra de cualquier tipo de arbitrariedad o abuso, sino, sobre todo, para permitir que tan sólo sea un órgano imparcial, el autorizado para determinar el sentido de la norma jurídica.<sup>51</sup>

Las injerencias a su labor pueden ser externas o internas:

"La independencia exterior se plantea ante los otros poderes formales. El Judicial -o jurisdiccional- no depende del Ejecutivo ni del Legislativo en el cumplimiento de las facultades que le reserva la Constitución Política, con base en la división de poderes. La independencia interior se presenta cuando el juzgador está en posibilidad de conocer o resolver sin que lo distraigan circunstancias propias -oriundas, a menudo, de sus relaciones o situaciones personales- que pudieran desviar la legitimidad del juicio".<sup>52</sup>

El principio de independencia judicial es señalado por el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, como la: "actitud del juzgador frente a influencia extrañas al derecho, provenientes del sistema social. Consiste en juzgar desde la perspectiva del Derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél".<sup>53</sup>

El principio de independencia hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman al tribunal,

---

<sup>50</sup> *Ídem*, p.46.

<sup>51</sup> CABALLERO Juárez, José Antonio y CONCHA Cantú, Hugo Alejandro, *Diagnóstico sobre la administración de Justicia en las entidades federativas*, México, Ed. UNAM-IIIJ, 2002, p.309.

<sup>52</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, Ed. Porrúa, México, 1997, pp.30-31. El principio de independencia forma parte de las llamadas garantías jurisdiccionales.

<sup>53</sup> Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, México, Ed. SCJN, 2004, p.17.

para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto de cualquier poder establecido.<sup>54</sup>

Asimismo, el principio de independencia significa "libertad en el sentido de ausencia de subordinación. Entonces, la autoridad debe resolver de manera libre, sin aceptar ningún tipo de injerencia en la toma de sus decisiones jurisdiccionales, sea de poderes públicos o de cualquier tipo de personas, organizaciones y entes políticos".<sup>55</sup>

Al brindarse independencia a los juzgadores, se gestiona una imparcialidad para el juzgador, manteniéndose un orden democrático institucional. Por lo que es determinante contar con autoridades independientes, para desaparecer cualquier duda en su actuación y sobre todo, garantizar las condiciones para un óptimo desempeño.

La finalidad de la independencia del Poder Judicial es proveer un "sistema de garantías mutuas, para evitar la posibilidad de que un actor sea capaz de manipular unilateralmente las reglas del sistema político".<sup>56</sup> Se deduce entonces, que la independencia judicial depende de los valores éticos y de la formación del juzgador, "de ahí emanan todas las determinaciones del impartidor de justicia".<sup>57</sup>

Uno de los pilares del Estado de derecho es la aplicación de la norma al caso, lo que permite que los ciudadanos cuenten con sentencias basadas en leyes previamente establecidas, generando seguridad a los justiciables.

---

<sup>54</sup> TEPJF, *El Sistema mexicano de justicia electoral*, México, Ed. TEPJF, 2003, pp.14-15. Vid, NIETO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral*, op.cit., p.308.

<sup>55</sup> CANTO Presuel, Jesús, op. cit., p.49.

<sup>56</sup> NEGRETTO, Gabriel y UNGAR, Mark, *Independencia del Poder Judicial y Estado de Derecho en América Latina*, en *Política y Gobierno*, México, Ed. CIDE, Volumen IV, 1997, p.83.

<sup>57</sup> Por ejemplo, tenemos a la Corte Warren se le ha considerado como una corte liberal, mientras que la Corte encabezada por Rehnquist, una tenido una tendencia conservadora. WOLFE, Christopher, *The rise of modern judicial review*, Ed. Littlefield Adams Quality paperbacks, USA, 1994, pp.258-291.

## VII. Legalidad

La legalidad para la RAE es un término derivado del vocablo "legal": "que tiene la cualidad de legal o parte del ordenamiento jurídico vigente". Así, el principio de legalidad es definido por la RAE como: "el principio jurídico en virtud del cual los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes y al derecho".

Al considerarse el principio de legalidad, conlleva lógicamente a su manifestación material, el denominado Estado de derecho.<sup>58</sup>

En general, por "estado de Derecho" (*rule of law*)<sup>59</sup> se entiende, básicamente, aquel estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo; esto significa que el "poder y actividad están regulados y controlados por el derecho. En este sentido, el estado de Derecho contrasta con todo poder arbitrario y, a su vez, se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario".<sup>60</sup>

El modelo de Estado de derecho se conforma de diversos elementos, entre los que destacan: "la soberanía popular; la división de poderes; el principio de legalidad y el reconocimiento de los derechos fundamentales del ciudadano".<sup>61</sup>

El concepto de ley propio del Estado de derecho, que transforma al imperio de la ley, exige que el gobierno sea quien esté sujeto a la ley, antes que la

---

<sup>58</sup> Para Carl Schmitt, el Estado de derecho es característico de todo Estado, que respete sin condiciones el derecho objetivo vigente y los derechos subjetivos que existan. *Teoría de la Constitución*, México, Ed. Nacional, 1966, p.150.

<sup>59</sup> Dicey introdujo al common law inglés, el modelo de sometimiento de la administración al derecho, denominándolo rule of law, en su obra *Introduction of the study of the law of the Constitution* aparecida en 1855. En su opinión, el rule of law, expresa, entre otras cosas, la idea de la igualdad formal ante la ley y la negación de cualquier privilegio a la ley. ESCUIN Palop, Catalina, *Curso de derecho administrativo*, Valencia, Ed. Tirant, 2004, pp. 25 y 26.

<sup>60</sup> OROZCO Henríquez, José de Jesús; Voz «Estado de Derecho», en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México- México, Ed. Porrúa, S. A., 2002. Tomo III, D-E; pp. 830-832.

<sup>61</sup> COSCULLUELA, Montaner, Luis, *Manual de derecho administrativo*, España, Vol. I, Civitas. 2004, p. 21.

ley sea sometida por el gobierno;<sup>62</sup> en el que la legalidad será el *quid* para toda actividad del poder público y, por tanto, su actuación deberá estar fundada y motivada en el ordenamiento legal.

La historia del Estado de derecho puede ser leída como la historia de una progresiva minimización del poder por la vía de su regulación jurídica.<sup>63</sup>

La actuación del juzgador, siempre deberá ser con base en la ley (legalidad) o lo que otros han llamado el gobierno de los jueces, donde la norma jurídica significa la base de las instituciones.

El principio de legalidad limita la acción de las autoridades, en un gobierno constitucional y, al mismo tiempo, debe servir como cimiento a toda la estructura del Estado.<sup>64</sup>

Por lo que, la legalidad se sustenta en el que la autoridad sólo está facultada a actuar en la forma que señala la norma jurídica y, a cumplir las leyes, cabalmente.

La legalidad involucra que: "todo acto de la autoridad debe encontrarse motivado y fundado en una norma en sentido material, es decir, general, abstracta e impersonal, expedida con anterioridad a los hechos sujetos a estudio. En este sentido, para el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tienen encomendadas las autoridades, se deben observar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita, los tratados internacionales aplicables a la materia y las disposiciones legales que las reglamentan".<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> WADE, H.W., *Estudio del derecho administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, p.18.

<sup>63</sup> FERRAJOLI, Luigi, *op.cit.*, p.208.

<sup>64</sup> HAMILTON, Alexander, Madison, James, y JAY, John, *El Federalista*, México, Ed. FCE, 2006, p.22.

<sup>65</sup> CANTO Presuel, Jesús, *op. cit.*, p.57.

La base de este principio exige que "la función jurisdiccional ciña su marco de actuación a la normatividad constitucional y legal que regula su organización, atribuciones, funcionamiento y competencia".<sup>66</sup>

Leoncio Lara define al principio de legalidad en cuanto a sus objetivos: "conlleva a que el Tribunal en el cumplimiento de sus fines y en el ejercicio de sus atribuciones cumpla de manera absoluta con las disposiciones constitucionales y legales que lo configuran y lo delimitan, en especial con los ordenamientos jurídicos".<sup>67</sup>

La legalidad implica que en todo momento y en cualquier circunstancia, el ejercicio de sus atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendada todo tribunal. Por esto debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.<sup>68</sup>

La debida aplicación de la normatividad conlleva a que se lleven los procesos de manera debida. Esto significa, que para que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables; por lo que es preciso que para que haya un proceso deben existir verdaderas garantías judiciales, que se hagan observar todos los requisitos que sirvan para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho, es decir, las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones está bajo consideración judicial".<sup>69</sup>

El principio de constitucionalidad consiste en "reconocer la existencia de un estado de Derecho, un estado en donde los actos de la autoridad pública

---

<sup>66</sup> CIENFUEGOS Salgado, David, op. cit., p.101. Vid, GALVÁN Rivera, Flavio, op. cit., pp.90-91.

<sup>67</sup> LARA Sáenz, Leoncio, *Derechos Humanos y Justicia Electoral*, Colección de cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral, No.4, TEPJF, México, 2003, pp.39-40. Vid, GALVÁN Rivera, Flavio, op. cit., pp.90-91.

<sup>68</sup> TEPJF, *El Sistema mexicano de justicia electoral*, op.cit., p.14.

<sup>69</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Hilaire, Constantine y otros v.Trinidad y Tobago, Sentencia del 21 de junio del 2002, p.145. Vid, ALVARADO Velloso, Adolfo, *El debido proceso de la garantía constitucional*, Santa Fe, Ed.Rubinzal, 2000.

estén sometidos siempre y necesariamente a la Constitución; exige también la existencia de un sistema democrático de donde las decisiones que se toman, la legitimidad de las decisiones que se toman, tenga un fundamento democrático; exige un pleno respeto a los derechos fundamentales; exige la existencia de varios métodos o posibilidades de otorgamiento de prestaciones materiales o los individuos, y un entendimiento que la Constitución debe regir respecto de la totalidad de las acusaciones del poder público".<sup>70</sup>

### VIII. Objetividad

La RAE define a la objetividad como: "la cualidad de objetivo". Por el concepto "Objetivo", el mismo diccionario lo define como: "perteneciente o relativo al objeto en sí mismo, con independencia de la propia manera de pensar o de sentir. Desinteresado, desapasionado".<sup>71</sup>

Ronald Dworkin considera a la objetividad como la cualidad suficiente y plena de la interpretación de la ley y de comprobación de los hechos contrastados por las partes, despejada hasta lo humanamente posible de cualquier asomo de subjetividad o de relatividad que pueda entorpecer la función del juzgador, en agravio de la impartición de justicia.<sup>72</sup>

El principio de objetividad relaciona un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de las visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si estas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional del tribunal.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Problemas de la Justicia Constitucional, en Sistemas de Justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, op. cit., p.397. La relevancia de este principio es fundamental en los denominados derechos sociales. Vid, CARBONELL, Miguel, Corte, *Jueces y política*, op.cit., p.23.

<sup>71</sup> Vid, TRIBE, Laurence H., *On Reading the Constitution*, USA, Ed. Harvard, 1991, p.67.

<sup>72</sup> DWORKIN, Ronald, *Los Derechos en serio*, Barcelona, Ed. Ariel, 1995, pp.154 y ss.

<sup>73</sup> TEPJF, *El Sistema mexicano de justicia electoral*, México, Ed. TEPJF, 2003, p.15.

En materia judicial, este principio significa "que la autoridad debe basar su actuación en hechos debidamente demostrados y tangiblemente admitidos, sin que quepa la posibilidad de que sus miembros actúen con base en impulsos o apreciaciones subjetivas, exige por tanto la necesidad de elementos de constatación para cualquier observador externo".<sup>74</sup>

Flavio Galván señala que la objetividad implica "un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si estas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional".<sup>75</sup>

El artículo tercero del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación detalla el principio de objetividad judicial: "actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de sí mismo. Consiste en emitir sus fallos por las razones que el Derecho, le suministra y no por las que se deriven de su modo personal de pensar o de sentir".<sup>76</sup>

Otro principio fundamental para una buena y sana impartición de justicia, es el de publicidad.

## **IX. Publicidad**

La acepción que expone la RAE de este principio es: "cualidad o estado de público; conjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de los hechos".

La incorporación de la sociedad a la política crea una gran dimensión de lo público: "el interés público, las libertades públicas, la seguridad pública y la opinión pública".<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> CIENFUEGOS Salgado, David, op. cit., p.101.

<sup>75</sup> GALVÁN Rivera, Flavio, op. cit., p.93.

<sup>76</sup> Código de Ética del Poder Judicial de la Federación de México, op.cit., p.18.

<sup>77</sup> CABO de la Vega, Antonio, *Lo público como supuesto constitucional*, México, Ed. UNAM, 1997, p.67.

Sobre este tema, Ernesto Garzón Valdés estima que: "la publicidad es un principio normativo [que] puede servir como criterio para juzgar acerca de la calidad democrática de un sistema político: cuando está presente se habla de razón de derecho, cuando está ausente, de razón de Estado".<sup>78</sup>

El carácter público de los actos del Estado, viene determinado por la función que desempeñan dichos actos. "Si se trata de actos realizados integra o exclusivamente como consecuencia de la existencia y funciones del Estado o que tengan como causa inmediata la satisfacción de un determinado interés colectivo, dichos actos son públicos".<sup>79</sup>

Antonio de Cabo distingue dos distintos tipos de publicidad: "1. la que la relaciona con el Estado (es público todo aquello que directa o indirectamente es del Estado, es decir, la publicidad en sentido orgánico) y 2. Aquí, lo público, como la razón última de la naturaleza pública del acto y de la actividad del Estado es la de satisfacer los intereses colectivos del pueblo".<sup>80</sup>

De esta manera, lo público se concibe como una interrelación entre lo público de la sociedad y lo público del Estado, siendo la sociedad la encargada de trasladar y especificar el interés nacional a la esfera estatal.<sup>81</sup>

Un aspecto fundamental aunado a la publicidad es la transparencia. Ambos conceptos se confunden por su familiaridad, además, en bastantes ocasiones, se han entendido y utilizado como sinónimos. Por lo que, es necesario discernir cada concepto.

La transparencia es definida por la RAE como: "cualidad de transparente". Esta acepción poco nos dice de la naturaleza de este concepto. Por lo que fue menester investigar la voz "transparente", que significa: "que se

---

<sup>78</sup> Citado por YBES-MARIE Doublet, *Financiamiento, corrupción y gobierno, en Dinero y contienda político-electoral*, op. cit., p.494. La publicidad puede ser clasificada como: especialidad orgánica, como garantía, como interés y como ámbito. Cabo de la Vega, Antonio, op. cit., p.67.

<sup>79</sup> CARPIZO, Jorge, *Concepto de democracia*, México, Ed. UNAM, 2006, p.107.

<sup>80</sup> CABO de la Vega, Antonio, op.cit., pp.159-161.

deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse; claro, evidente que se comprende sin duda ni ambigüedad".

En su sentido jurídico, la transparencia es el derecho de los ciudadanos para conocer y analizar las actividades del Estado. Así esta garantía de control sobre las acciones del Estado nos acerca más a la justicia y al desarrollo social y, por tanto, al fortalecimiento del Estado.<sup>82</sup>

De manera general, la transparencia viene a ser la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos y actos públicos. En consecuencia, se puede referir como aquello que nos permite apreciar en el orden político con nitidez lo que realiza el Estado. Por lo que, la transparencia en una sociedad abierta, garantiza el libre acceso a la información, favoreciendo de ese modo la transparencia del poder.<sup>83</sup>

En materia de transparencia, lo importante no es el "qué" se hace, si no el "cómo" se hace. Por lo tanto, la transparencia nos debe permitir satisfacer nuestras dudas, en materia pública y, sobre todo, vigilar la actuación del gobierno.<sup>84</sup>

La transparencia se puede materializar de tres diferentes maneras: a solicitud personal, por ministerio de ley y por mutuo consentimiento. En el primer caso, el solicitante ya sea persona física o jurídica debe tramitar su solicitud en el lugar correspondiente y bajo los mecanismos de forma y de fondo que se le indiquen.<sup>85</sup> En el segundo caso, las autoridades deben hacer pública la información que señale la ley (como i.e. salarios, licitaciones, compras, etc.). En el tercer caso, para un buen manejo de instituciones privadas y que no tengan la obligación de transparentarse, puedan

---

<sup>81</sup> Ídem, p.199.

<sup>82</sup> VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México*, México, Ed. UNAM-IIIJ, 2002, pp. 25-40.

<sup>83</sup> Ídem, pp. 40-42.

<sup>84</sup> GARAPON, Antoine, *Juez y Democracia*, España, Ed. Flor de Viento, 1997, p.83.

<sup>85</sup> Se debe tener presente, que los ciudadanos gozan del derecho a la información. La finalidad de este principio, es proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información, en posesión de los poderes públicos, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía y Cualquier otra entidad pública; estableciéndose allí, el titular del derecho y los sujetos obligados a cumplir esa prerrogativa. CASTILLO, González, Leonel, op. cit., p.257.

exteriorizar sus trabajos, administración de recursos, reglamentos, etc., con el objetivo de legitimar su actuación y como frecuentamos decir: cuentas claras, amistades largas.<sup>86</sup>

"La transparencia se ha colocado en la categoría de lo políticamente correcto pero aún está lejos de alcanzar tal reconocimiento en las prácticas burocráticas cotidianas. Y esto se debe, entre otras causas, a que la transformación cultural de aceptar, comprender y asimilar la transparencia como condición consubstancial del quehacer público tomará algunas generaciones".<sup>87</sup>

El principio de publicidad de los actos públicos conlleva a la transparencia de sus actuaciones, esto genera claridad en sus labores, lo que genera que ellos entreguen y justifiquen una rendición de cuentas.

La rendición de cuentas se erige como un medio de control del poder, con miras a limitar y prevenir los abusos en el ejercicio del mismo, que busca equilibrar su permanencia, vigencia e inclusive alternancia como resultado de los incesantes, vibrantes, quizá heroicos y tan sangrientos excesos que engrosan el mar histórico que le comprende. Monitorea además a las autoridades en el cumplimiento de la ley, acción que abarca en una forma amplia tres grandes puntos: la información (derecho a la información), la justificación y en su caso las sanciones o castigos.

De esta manera, en un Estado constitucional de Derecho resulta imperativo, el compromiso de maximizar la transparencia y la rendición de cuentas, como condiciones básicas de la democracia.

Para finalizar, deseo señalar que los magistrados deben estar avalados con diversas garantías judiciales para el buen desempeño de su encargo.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Estos tres mecanismos para transparentar información sirven para poner a disposición de la población diversa información. En general, podríamos considerar a la publicidad como el género y a la transparencia, como la especie.

<sup>87</sup> BONILLA Núñez; Samuel, *Derecho de acceso a la información pública Un derecho en construcción*, Revista Justicia. Punto de Equilibrio, México, 2008, p.12.

<sup>88</sup> SHELDON, Charles H., op. cit., p.20.

Estas garantías, en palabras del profesor Héctor Fix-Zamudio son: "el conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objeto de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador y que poseen, además, un doble enfoque, pues al tiempo que se utilizan en beneficio de los miembros de la Judicatura. También favorecen la actuación de los justiciables. Entre dichas garantías jurisdiccionales se puede señalar varios instrumentos que se aplican a los miembros de la Judicatura relativos a la estabilidad, remuneración, responsabilidad y autoridad de los juzgadores".<sup>89</sup>

## X. Consideraciones generales

1. El Estado tiene como principio fundacional, brindar seguridad y justicia a la población. El instrumento por excelencia con que cuenta el Estado para estos cometidos, es el establecimiento de un Poder Judicial, que estará compuesto por tribunales y Jueces.

2. Los tribunales están comprometidos con la legalidad. Pues el Derecho es un medio, y la justicia, un anhelo social. Pero no es suficiente poseer normas, sino que el Poder Judicial debe estar reconocido y empatado con los poderes políticos (Ejecutivo y Legislativo). Para ejercer sus funciones, necesita contar en primer plano con jurisdicción (reconocimiento institucional y funcional). Para el desarrollo de su acción deberá apegarse a un conjunto de principios, que dirigirán su actuación y con esto, impartir justicia.

3. Los principios rectores judiciales son los lineamientos que sirven para que los tribunales puedan actuar de manera autónoma, en que su acción no se encuentre subordinada a nada ni nadie, donde las partes tengan los mismos derechos y obligaciones, con imparcialidad y sin preferencias o favoritismos en sus sentencias, de manera que sean conocidas todas sus actuaciones; que sus razonamientos jurisdiccionales no contengan ningún sesgo de su personalidad o gustos, pero sobre todo, que se apeguen lo

---

<sup>89</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, México, Ed. FCE, 1999, p.31. Vid. BARREIRO Pereira, Francisco Javier, *Sistemas de Justicia Electoral*, México, Ed. TEPJF, 1999, pp.405-430. Marshall, Geoffrey, op. cit., pp.157, 158 y 163.

más posible a la normatividad; pues cuando una sentencia se apega lo más posible a la ley, se estará más cerca de la justicia.

4. La imparcialidad tiene relación con la independencia, pues si el juez es imparcial, se debe a su independencia, misma que le permite emitir resoluciones sin una carga, favoritismo o indicación. Entonces, se puede observar que la independencia es una condición para que el juez sea imparcial.<sup>90</sup> La publicidad de los actos públicos permite vigilar la actuación de las autoridades, al mismo tiempo, observar que los jueces se sujeten al principio de legalidad, al fundar y motivar sus resoluciones; pues al conocerse sus trabajos, se sabrá si se han apegado al marco jurídico.<sup>91</sup>

5. La certeza judicial nace por la necesidad de los ciudadanos como de todos los actores políticos de tener garantizados sus derechos. Además, la certeza nos permite asimilar y confiar, en sus resoluciones.<sup>92</sup>

6. Los Jueces son los responsables de la conservación del Estado social y democrático de derecho. Tienen el deber de reestablecer el imperio de la norma, y hacer que la sociedad sienta que sus Derechos serán respetados y protegidos.<sup>93</sup>

Pero, no es suficiente que los jueces satisfagan los requisitos constitucionales y legales para cumplir su labor. Por lo que los jueces deben obtener legitimidad, a partir de su función jurisdiccional.<sup>94</sup> En la mayoría de los casos, los magistrados carecen de legitimidad democrática, por lo que deben obtenerla al momento y en la forma, en que apliquen las normas.<sup>95</sup>

---

<sup>90</sup> Vid, OROZCO Henríquez, Jesús, *Judicialización de la política y legitimidad judicial*, en VÁZQUEZ, Rodolfo (compilador), *Corte, jueces y política*, op.cit., p.106.

<sup>91</sup> CABO de la Vega, Antonio, op. cit., p.89.

<sup>92</sup> La Suprema Corte de Justicia de México ha manifestado que el principio de certeza permite y garantiza que «*todos los participantes en el proceso electoral, conozcan con claridad y seguridad, las reglas a qué están sujetas en su actuación las autoridades electorales*». Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001.

<sup>93</sup> BOBBIO, Norberto, *Orígenes y fundamentos del poder político*, México, Ed. Grijalbo, 1986, pp.30-33.

<sup>94</sup> OROZCO Henríquez, Jesús, *Judicialización de la política y legitimidad judicial*, *Corte, jueces y política*, op.cit., p.101.

<sup>95</sup> YACKLE, Larry, *Regulatory Rights*, USA, Ed. The University of Chicago Press, 2007, p.80.

Sin embargo, la simple aplicación de las leyes produce exclusivamente legalidad, no legitimidad, por lo que esta última deviene de la forma en cómo se justifiquen sus decisiones y, como esa justificación es percibida, entendida y aceptada por la comunidad.<sup>96</sup> Por lo que las sentencias no sólo deben estar fundadas y motivadas, también "deben responder a una verdadera interpretación de la Constitución, para que puedan generar legitimidad en la sociedad".<sup>97</sup>

## **XI. Fuentes de consulta**

### **Bibliográficas**

ALEXY, Robert, *El concepto y validez del derecho*, Barcelona, Ed. Gedisa, 2004.

ALVARADO Velloso, Adolfo, *El debido proceso de la garantía constitucional*, Santa Fe, Ed. Rubinzal, 2000.

ANDRADE Martínez, Virgilio, *Balance y perspectivas de la justicia electoral en México*, Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México, México, Ed. TEPJF, 2002.

ANSOLABEHERE, Karina, *La política desde la justicia*, México, Ed. Fontamara, 2007.

ARELLANO García, Carlos, *Teoría general del proceso*, México, Ed. Porrúa, 1992.

ATIENZA, Manuel, *Las razones del derecho*, México, Ed. UNAM., 2005.

BARREIRO Pereira, Francisco Javier, *Sistemas de Justicia Electoral*, México, Ed. TEPJF, 1999.

BLIX, Brian H., *Diccionario de teoría jurídica*, México, Ed. UNAM-III, 2009.

BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michaleangelo, *Orígenes y fundamentos del poder político*, México, Ed. Grijalbo, 1986.

CABALLERO Juárez, José Antonio y CONCHA Cantú, Hugo Alejandro, *Diagnóstico sobre la administración de Justicia en las entidades federativas*, México, Ed. UNAM-III, 2002.

CABO de la Vega, Antonio, *Lo público como supuesto constitucional*, México, Ed. UNAM, 1997.

---

<sup>96</sup> NIETO, Santiago, op. cit., pp.4 y 294.

<sup>97</sup> COURTIS, Cristian, *la legitimidad del poder judicial ante la ciudadanía*, op.cit., p.18.

- CANTO Presuel, Jesús, *Diccionario Electoral*, México, Ed, TEQROO, 2008.
- CARPIZO, Jorge, *Concepto de democracia*, México, Ed. UNAM, 2006.
- CASTILLO González, Leonel, *Reflexiones temáticas sobre derecho electoral*, México, Ed. TEPJF, 2006.
- CHIOVENDA, Giuseppe, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, México, Ed. Cárdenas, Volumen II, 1989.
- CIENFUEGOS Salgado, David, *Justicia y Democracia*, México, Ed. El Colegio de Guerrero, 2008.
- COMANDUCCI, Paolo, *Razonamiento jurídico*, México, Ed. Fontamara, 1999.
- COSCULLUELA, Montaner, Luis, *Manual de derecho administrativo*, España, Civitas, Vol. I, 2004.
- DROMI, José Roberto, *El Poder Judicial*, Argentina, Ediciones UNSTA, 1982.
- DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ed. Ariel, 1995.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, 1986.
- ESCUIN Palop, Catalina, *Curso de derecho administrativo*, Valencia, Ed. Tirant, 2004.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*, Madrid, Ed. Trotta, 1995.
- FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y garantismo*, Madrid, Ed. Trotta, 2008.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSÍO Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, México, Ed. FCE, 1999.
- GALVÁN Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral*, México, Ed. Porrúa, 2006.
- GARAPON, Antoine, *Juez y Democracia*, Ed. Flor de Viento, España, 1997.
- GARCÍA Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Ed. Porrúa, 1997.
- GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI, Patrizia, *Los jueces y la política*, España, Ed. Taurus, 1999.
- HAMILTON, Alexander, Madison, James, y JAY, John, *El Federalista*, México, Ed. FCE, 2006.

- HERNÁNDEZ Valle, Rubén, *Los principios constitucionales*, Costa Rica, Ed. Escuela Judicial, 1992.
- HERRENDORF, Daniel E., *El Poder de los Jueces*, Argentina, Ed. Abeledo-Perrot, 1994.
- LARA Sáenz, Leoncio, *Derechos Humanos y Justicia Electoral*, México, TEPJF, Colección de cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral, No.4, 2003.
- LOWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ed. Ariel, 1964.
- MARSHALL, Geoffrey, *Teoría constitucional*, Madrid, Ed. Espasa, 1982.
- MAYA Rayas, Carlos, *Los tribunales electorales en México en la transición democrática: los casos de Tabasco y Yucatán*, México, Ed. IEDF, 2004.
- MELGAR Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Ed. Porrúa, 2000.
- MERRYMAN, John Henry, *La tradición jurídica romana-canónica*, México, Ed. FCE, 1993.
- NEGRETTO, Gabriel y UNGAR, Mark, *Independencia del Poder Judicial y Estado de Derecho en América Latina*, en *Política y Gobierno*, México, Ed. CIDE, Volumen IV, 1997.
- NIETO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas*, México, Ed. UNAM, México, 2003.
- OROZCO Henríquez, Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Ed. Porrúa, 2006.
- ORTIZ Mayagoita, Guillermo, *La justicia constitucional Electoral en el sistema jurídico mexicano*, en *Justicia Electoral*, Puebla, México, Ed. TEPJF, 2004.
- PÉREZ Luño, Antonio Enrique, *La seguridad jurídica*, Barcelona, Ed. Ariel, 1991.
- PINA, Rafael y Castillo, José, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, México, Ed. Porrúa, 1990.
- PONCE DE LEÓN, Armenta, Luis, *Derecho Político Electoral*, México, Ed. Porrúa, 1997.
- OSSORIO, Manuel, *Diccionario de ciencias jurídicas*, Guatemala, Ed. Dastancan, 2004.

SALAZAR, Pedro, *La laicidad: antídoto contra la discriminación*, México, Ed. Consejo Nacional para prevenir la discriminación, 2007.

SALDAÑA Serrano, Javier, *Virtudes del juzgador*, México, Ed. SCJN, 2007.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Ed. Nacional, 1966.

SHELDON, Charles H., *Essentials of the american constitution*, Ed. West view, USA, 2001.

SERRANO Migallón, Fernando, *Derecho Electoral*, México, Ed. Porrúa, 2006.

TEPJF, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, Ed. TEPJF, 2003.

TRIBE, Laurence H., *On Reading the Constitution*, USA, Ed. Harvard, 1991.

TRUJILLO, Isabel, *Imparcialidad*, México, Ed. UNAM, 2007.

VÁZQUEZ, Rodolfo (compilador), *Corte, jueces y política*, México, Ed. Fontamara, 2007.

VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México*, México, Ed. UNAM-III, 2002.

WADE, H.W., *Estudio del derecho administrativo*, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1971.

WOLFE, Christopher, *The rise of modern judicial review*, USA, Ed. Littlefield Adams Quality paperbacks, 1994.

YACKLE, Larry, *Regulatory Rights*, USA, Ed. The University of Chicago Press, 2007.

### **Hemerográficas**

BONILLA Núñez, Samuel, *Derecho de acceso a la información pública Un derecho en construcción*, *Revista Justicia*. Punto de Equilibrio, México, 2008.

GONZÁLEZ Roura, Felipe, *Justicia Electoral y resolución de conflictos: Quince años de experiencia Argentina*, *Revista Jurídica Jalisciense*, México, Año 8, Número 1, 1998.

### **Legislativa**

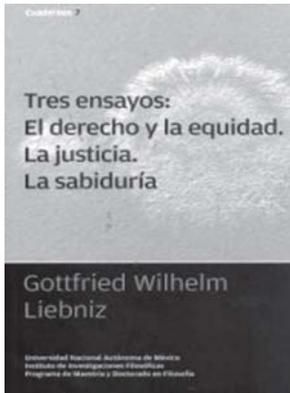
Código de Ética del Poder Judicial de la Federación de México, México, Ed. SCJN, 2004.

### **Jurisdiccional**

Sentencias: Acciones de inconstitucionalidad 18/2001, 19/2001 y 20/2001. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Hilaire, Constantine y otros v. Trinidad y Tobago*, Sentencia del 21 de junio.

## RECOMENDACIONES EDITORIALES

### *TRES ENSAYOS: EL DERECHO Y LA EQUIDAD. LA JUSTICIA. LA SABIDURÍA*



*Reseña: Marta Alejandra Treviño Leyva\**

LEIBNIZ, Gottfried Wilhelm, *Tres ensayos: El Derecho y la Equidad. La Justicia. La Sabiduría*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Filosóficas, Programa y Doctorado en Filosofía, 2009, pp. 22.

En la obra citada, el destacado filósofo Gottfried Wilhelm Leibniz hace una interesante reflexión en materia de justicia, derecho, equidad, Estado y felicidad.

A pesar de que el título del libro traducido no corresponde a su original en alemán, la unión de las tres reflexiones en una sola compilación ofrece una única oportunidad de reflexionar sobre la naturaleza última de la justicia y su vínculo con el derecho, y el ejercicio del poder.

---

\* Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España; Licenciada en Derecho con mención honorífica por la Universidad Autónoma de Chihuahua, México; fué coordinadora de investigación del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua; ha publicado diversos artículos de investigación sobre Filosofía y Derecho; actualmente es secretaria de estudio y cuenta del mismo órgano jurisdiccional, catedrática de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Chihuahua y en la Licenciatura en Derecho de la Universidad Tec Milenio, así como columnista en la revista electrónica Todo es Política.

En el primer ensayo, titulado "El Derecho y la equidad", Leibniz introduce el problema de determinar la verdadera esencia, el *quid* de la Justicia y el Derecho, así como su relación con el Estado.

Por su parte, el texto titulado "La Justicia" continúa desarrollando la naturaleza de la justicia, desde un punto de vista profundamente filosófico. Así, cuestiona la relación entre el término "justicia", el entendimiento humano, y la relación del concepto con Dios y sus acciones: "Suele admitirse que todo aquel que Dios quiere es justo y bueno. La cuestión estriba en determinar si ello es bueno y justo porque Dios lo quiere, o Dios lo quiere porque es bueno y justo".<sup>1</sup>(pag. 9)

El filósofo alemán considera que la aparente incompatibilidad entre la *justicia divina* y la *justicia humana*, consiste sólo en una diferenciación de grado, pues no puede hablarse de un mismo término con una acepción diametralmente distinta según la aplicación que de él hagan los sujetos. De hecho, considera que la corrupción de la justicia dentro del ámbito terrenal, se debe a la imperfección propia de las acciones del hombre, lo que mezcla la esencia naturalmente divina de la justicia con "injusticias, defectos y faltas".<sup>2</sup> (pag. 12)

La relación entre la justicia y el poder del Estado es otro punto importante de reflexión. Leibniz destaca que no puede hacerse depender la concepción de lo justo como supuesto del dominio del poder, pues la legitimación de aquéllo no se encuentra en la imposición o determinación de un agente individual. Esta confusión, dice, se debe a mezclar el Derecho con la Ley: "el derecho (sic) no puede ser injusto -ello implicaría una contradicción-, mas la ley sí puede encerrar injusticias". En el pensamiento del filósofo, el Derecho se ampara en la naturaleza absolutamente buena de la *justicia*, mientras que la Ley se identifica con un acto de autoridad, que puede o no compartir la naturaleza del Derecho.

---

<sup>1</sup> LEIBNIZ, Op cit. p. 9

<sup>2</sup> LEIBNIZ, Op cit. p. 12

La bondad alcanza también a la equidad, que se empapa de los mandamientos divinos de consideración hacia el prójimo.

Ambos conceptos son inseparables de la esencia de Dios. Mientras que la justicia actúe como elemento mundano, tendrá las características simples de **comunidad(?)** y distribución; sin embargo, cuando se "funde en Dios o en la imitación de Éste", se convertirá en justicia universal. En el pensamiento del filósofo, la bondad divina es fundamental para entender el fenómeno jurídico.

En lo que hace al derecho de la autoridad y de los pueblos, Leibniz comenta y critica la concepción del Estado hecha por Hobbes en el Leviatán. Considera que, a pesar de la superación del estado de naturaleza en que el hombre se encontraba previo a la designación del Estado como agente superior de orden y de justicia, la cesión hecha por sus miembros será "limitada y provisional" hasta que el mismo pueda garantizar la verdadera seguridad de los individuos.

En el tercer ensayo, el filósofo diserta sobre la naturaleza de la sabiduría y su vínculo con la felicidad. De sus reflexiones se advierte la influencia del hedonismo epicúreo, que considera la importancia de alcanzar la felicidad mediante el ejercicio constante de la razón, y la moderación del placer como satisfactor, para así evitar el hartazgo y la corrupción del alma.

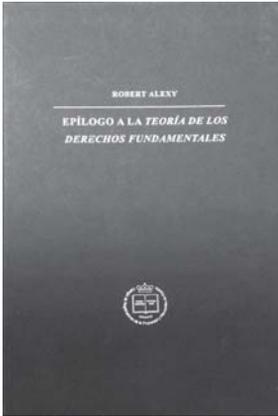
Dentro de este apartado se aprecia el compromiso del alemán con la construcción del conocimiento y el ensalzamiento de la virtud, pues encuentra que la felicidad de hombre en encontrará a través de ese camino.

Así, entonces, la obra comentada se vuelve una herramienta importante para el jurista, quien, utilizándola como un punto de referencia filosófico puede analizar sobre la naturaleza de la Justicia y su relación con los demás instrumentos del derecho.



## *EPÍLOGO A LA TEORÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES*

*Reseña: Patricia Graciela Rojas Nuñez\**



ALEXY, Robert, *Epílogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales*, España, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2004, pp.111.

A raíz de la reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011 y de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010 "Caso Rosendo Radilla Pacheco", el tema de los derechos fundamentales ha cobrado un gran auge en el sistema jurídico mexicano.

Sin embargo, este tópico no es nuevo en la literatura jurídica, y uno de los autores que ha desarrollado varias teorías al respecto es el alemán Robert Alexy, quien para dar respuesta a las variantes planteadas en su libro "Teoría de los Derechos Fundamentales" realiza este epílogo, cuya temática central se basa en el estudio de los derechos fundamentales como principios y los principios como mandatos de optimización, así como a su ponderación.

En la primera parte del libro Alexy hace un recuento de qué son los derechos fundamentales, en dónde se encuentran, su función como mandatos de

---

\* Especialista en Justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Licenciada en Derecho y candidata a maestra en Derecho Político y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Chihuahua, actualmente Secretaria de Estudio y Cuenta del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

optimización, además de analizar y explicar su conexión en lo que llama orden marco en su relación entre lo que esta ordenado y lo que esta prohibido y lo que es discrecional; y el orden fundamental que puede concebirse de forma cuantitativa o cualitativamente atendiendo a la Constitución sí permite o no la discrecionalidad.

Asimismo, intenta dar respuesta a las críticas que le han sido realizadas respecto a la obra que antecede a éste epílogo, sobre todo a los cuestionamientos planteados por Habermas.

Posteriormente el autor desarrolla el tema de la ponderación de los derechos fundamentales, y señala que al ser estos mandatos de optimización, la definición de lo que debe entenderse por esto último se encuentra en los tres sub-principios que comprenden: la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto.

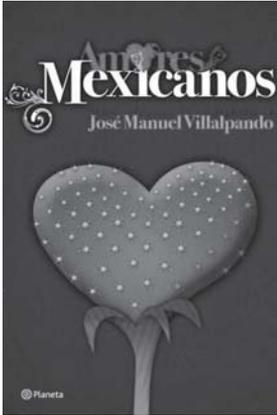
En la obra se señala que el sub-principio de idoneidad tiene un carácter negativo, es decir, su finalidad es permitir detectar aquellas acciones o medios que no sean idóneos para obtener el fin que se desea. Bajo este mismo panorama y por lo que hace al sub-principio de necesidad, se establece que éste busca que sea elegido entre dos o más, el medio que resulte más benigno para el derecho fundamental afectado. Además se manejan ejemplos que confrontan dos derechos fundamentales y las posibles soluciones bajo la aplicación de ambos sub-principios.

Por lo que hace al sub-principio de proporcionalidad en estricto sentido, es en este punto en donde Alexy hace un amplio estudio del mismo, puesto que a su dicho expresa en si mismo lo que es la optimización y la ley de la ponderación. Es aquí donde comienza a hacer el análisis sobre el sistema triádico o de tres rangos sobre la vulneración a derechos fundamentales así como los grados de intervención del Estado en el ejercicio de los mismos, los cuales va desarrollando a lo largo del libro.

Así pues, esta obra resulta una lectura interesante para todos aquéllos interesados en los derechos fundamentales y los márgenes para la actuación de la autoridad cuando de ellos se trata.

## AMORES MEXICANOS

*Reseña: Nohemí Gómez Gutiérrez\**



VILLALPANDO César, José Manuel, *Amores mexicanos*, México, primera edición en esta presentación, Editorial Planeta, 2010, pp. 334.

### **Del amor nadie se escapa...**

El título de este libro nos hace referencia clara al contenido del mismo, pues reseña los episodios en la vida de importantes personajes de la historia de México, todos en relación con el amor, el desamor y sus sentimientos, pues independientemente de su desempeño en la Historia todos son seres humanos de carne y hueso, susceptibles a amar y a ser amados. El amor y los sentimientos así como la ambición mueven al mundo, y como lo señala el autor para construir una historia de amor sólo se requieren dos ingredientes: un hombre y una mujer.<sup>1</sup>

### **... jugando con el amor**

Antonio López de Santa Anna jugaba con el amor y es que es así como su carácter tropical, su condición genética y su ambiente social le daban esa peculiaridad especial en todas sus relaciones incluyendo las del corazón. Como se narra en el texto las mujeres fueron solamente un regalo más que la vida le hacía y él se propuso a disfrutar simplemente.

---

\* Licenciada en Derecho y candidata a maestra en Educación Superior por la Universidad Autónoma de Chihuahua. Actualmente Secretaria de Estudio y Cuenta del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

<sup>1</sup> VILLALPANDO César, José Manuel, *Amores mexicanos*, México, primera edición en esta presentación, Editorial planeta, 2010, p.18.

Utilizó su don de conquista como camino para sobresalir, como ejemplo se cita su intento de convertirse en príncipe seduciendo a una hermana de Iturbide, pero su deseo fue fallido pues el emperador lo impidió. Santa Anna fue presidente de la República por once ocasiones, contrajo matrimonio dos veces y en ninguna estuvo presente para recibir la bendición, además se cuenta que en una tercer ocasión su boda fue un montaje teatral, puesto que por ya estar unido en matrimonio no podía contraer nuevas nupcias. Se dice también que la independencia de Aguascalientes se logró gracias a que una bella mujer esposa de un prominente hombre del estado, le arrancó la promesa de la independencia a Santa Anna a cambio de un efusivo beso de agradecimiento.<sup>2</sup>

### **Llegaba ya al altar feliz esposa...**

José María Lafragua soñaba y anhelaba estar en compañía de su eterna enamorada Dolores, pero se encontraba solo, a un paso de morir cuando solicitó dentro de sus últimos deseos la custodia o publicación si ésta era conveniente de los "Ecos del corazón", un fragmento que contenía su vida íntima de la que muchos hablaban pero pocos conocían con exactitud y en donde se narra el sufrimiento en el que se vio sumergido este diputado poblano al que nunca se le concedió que su amada Lola llegara feliz al altar, y a la que le puso un gran sepulcro del cual hablaba mucho la gente y a lo que él refería que los verdaderos placeres son los provenientes del corazón.<sup>3</sup>

### **...la mujer que delirante adoro**

Francisco González Bocanegra un joven originario de San Luis Potosí se instaló en la Ciudad de México en casa de sus tíos y ahí se enamoró de Elisa, su prima... la mujer a la que delirantemente adoró, en realidad llamada Guadalupe, pero nombrada Elisa entre ellos para que no descubrieran su amor, un gran amor que sólo podían comunicar en lo

---

<sup>2</sup> *Ibid* p. 42.

<sup>3</sup> *Ibid* p. 77.

secreto y que impulsó a Elisa para propiciar que Francisco fuera el autor del Himno Nacional Mexicano, pues después de que saliera la convocatoria, ella le insistió a que participara a lo que él no mostró interés, tanta era la fe de Elisa que encerró a Francisco con todo lo necesario para que escribiera, hasta que por debajo de la puerta él le pasó las hojas con su composición a su amada, la primer persona que leyó nuestro Himno Nacional.

### **...mayo unido a diciembre...**

Aquiles Bazaine, un Mariscal francés después de algunos fracasos se enamoró de Pepita de la Peña, una jovencita mexicana que hablaba perfecto el francés, ellos se conocieron en un baile de gala cuando él solicitó bailar con Pepita. En esta historia se dio el cortejo y un posible enlace entre ellos generó muchas habladurías en la sociedad, sin embargo su unión matrimonial se dio con gran magnificencia en la capilla del Palacio Imperial teniendo como padrinos de boda y de su primer hijo a Carlota y Maximiliano, mismos que les regalaron el Palacio de Buenavista. Algún tiempo después ambos se trasladaron a Francia donde Bazaine fue acusado de traidor y se vió en la necesidad de huir de su país y después fue encerrado en el Islote de Santa Margarita. En todos estos episodios se demostró el gran amor de Pepita hacia él, pues siempre le mostró fidelidad y comprensión tanto que fue su cómplice y lo ayudó a escapar de prisión. Lamentablemente su situación económica y social se deterioró en gran medida, tanto que Pepita tuvo que regresar a México para luchar por su condición aún a pesar del trato que recibiría en su propio país.

### **...te amo más que a mi vida**

Miguel Miramón fue conquistado por la indiferencia de Concha Lombardo, quién en una ocasión le dijo que hasta que fuera general se casaría con él, sus desplantes fueron tan fuertes que un día Miguel se juró a si mismo casarse con Concha, tanto que tiempo después volvió y le ofreció su banda de general, Concha comenzó a pensar más y más en Miramón primero con admiración, después con entusiasmo y finalmente con amor,<sup>4</sup> el

---

<sup>4</sup> Ibid 139.

problema existente en esta historia es que ella se encontraba comprometida con Perry un joven protestante, a quien en realidad no amaba y no aceptaba retirarse de la escena hasta que fue puesto en prisión ya que en su casa escondía los tesoros de la catedral de Morelia, Miguel y Concha unen su amor mediante el matrimonio y al tiempo Miramón se convierte en Presidente de la República; en el matrimonio Concha sufrió de enormes celos tanto hacia la política como hacia otras mujeres con las que Miguel le fue infiel. Miramón fue fusilado y sin embargo sus últimos pensamientos fueron hacia ella, entre sus pertenencias se encontró un pedacito de papel que decía "Concha, te amo más que a mi vida, Miguel Miramón, Querida mía, esposa adorada".<sup>5</sup>

### **Tu esposo que te ama y te desea...**

Benito Juárez, un personaje inolvidable en la historia de México y al que sin duda siempre se le relacionó con su esposa Margarita Maza, a los cuales se les puede considerar tuvieron una ejemplar historia de amor. Benito Juárez a los cuarenta años ocupaba ya el cargo de Gobernador en el Estado de Oaxaca, Margarita hija de una de las familias más renombradas del estado un buen día le correspondió después de ser cortejada y galanteada todos los días. Margarita se enamoró de Benito Juárez, porque fue atraída por un varón diferente, serio, austero, de personalidad vigorosa, de fría apariencia, pero subyugante por la claridad de su talento... fue conquistada por algo superior, no por el falso brillo que deslumbra a las jóvenes de su edad.<sup>6</sup> La diferencia de edades era grande, cuanto contrajeron matrimonio Margarita contaba con diecisiete años y Benito con treinta y siete, y el consentimiento del padre se debió a razones que aparte del cariño que sentía por ambos, Margarita solo entendería hasta después del matrimonio.

Margarita apoyó siempre los ideales firmes de Benito a pesar de todas las vicisitudes por las que pasaron, como la distancia, la soledad, la pobreza y la muerte de sus hijos. Esta sin duda fue una pareja virtuosa por el amor, admiración y apoyo que siempre se tuvieron.

<sup>5</sup> *Ibid* 155.

<sup>6</sup> *Ibid* 161.

### **...en mis locos y ardientes desvaríos**

Manuel Acuña fue el autor de un hermoso poema de amor no correspondido y que a pesar del tiempo permanece y al que muchos enamorados que sufren por cuestiones del amor invocan con gran emoción. Este poema fue dedicado a Rosario de la Peña inspiración para muchos escritores de la época, muchos terminaron enamorados de ella pues su casa era un espacio idóneo para que floreciera la creatividad en la mente de esos poetas. Rosario era una mujer diferente a las demás,<sup>7</sup> pasó su vida fomentando el deseo en los artistas de ese tiempo a los cuales nunca correspondió entre ellos se encontraron Ignacio Ramírez, Luis G. Urbina, José Martí, Enrique Santibañez, entre otros. Acuña finalmente tuvo al parecer dos fuentes de inspiraciones, tanto a Rosario como a la muerte pues un buen día se suicidó.

"Comprendo que tus besos jamás han de ser míos,  
comprendo que en tus ojos no me he de ver jamás;  
y te amo, y en mis locos y ardientes desvaríos  
Bendigo tus desdenes, adoro tus desvíos,  
y en vez de amarte menos te quiero mucho más."

Acuña no murió sigue vivo por haber escrito un magnífico poema dedicado a un amor que le ocasionó locos y ardientes desvarios.

### **Cartas de amor...**

Porfirio Diaz tuvo muchos amores y fue famoso por ello, sin embargo siempre su gran amor fue Delfina, es desconocido como fue que se enamoró de su propia sobrina, pues ella fue hija de su hermana Manuela. La forma por la cual le declaró su amor fue por medio de cartas y de esta misma manera ella le correspondió. Mientras él tomaba Puebla se unieron en matrimonio y en su representación envió a su pariente Valverde. Porfirio y Delfina tuvieron ocho hijos de los cuales sólo sobrevivieron dos Porfirito y

---

<sup>7</sup> *Ibid* 181.

Luz, lamentablemente algún tiempo después Delfina murió, pero Porfirio posteriormente conoció a la hija de Manuel Romero Rubio, un prominente lerdistas, Carmen Romero Rubio quien apenas contaba con diecisiete años y Porfirio con cincuenta y uno, se unieron en matrimonio no se puede afirmar si por amor o por conveniencia política.<sup>8</sup> El recuerdo de Porfirio Díaz esta íntimamente ligado a su esposa Carmelita que siempre lo apoyó y lo ayudó en muchos aspectos, ambos mostraron a México y al mundo lo que era la estabilidad en el matrimonio.

### **La francesita...**

Bernardo de Gálvez se enamoró de Felicitas de Saint Maxent cautivado por su semblante angelical, ellos se conocieron por que Luis de Unzaga que era el primer Gobernador español que habitaba en la casa de los Saint Maxent los presentó. Ni Felicitas ni Bernardo se atrevían a declarar el amor que sentían por el otro debido a que Felicitas tenía una hija pequeña y Bernardo no se había enterado que Felicitas era viuda. Los esclavos de ambos, conociendo el sentimiento en común de los dos realizaron la función de comunicarles lo que sentían el uno por el otro. Por el fuerte amor que sentían decidieron contraer matrimonio aún en contra de la mayoría, y lo hicieron en privado anotando su matrimonio en el libro secreto de la parroquia. Al tiempo se propuso como virrey de la Nueva España a Bernardo y se ganaron el respeto y cariño de la población, pero comentaban que Bernardo se dedicaba más a pasear y a exhibir a la francesita, como conocían a Felicitas. Tiempo después murió Bernardo víctima de una enfermedad desconocida.

### **Una misteriosa pareja inglesa...**

Daniel Thomas Egerton vino a México en compañía de su amante Agnes Edwards, una joven inglesa quien fue su ayudante, que con su amabilidad y afecto consiguió que Egerton se enamorara locamente de ella. Egerton años atrás había vivido en México donde sostuvo relaciones amorosas con Matilde Linares, a su regreso en compañía de Agnes su hermano

---

<sup>8</sup> *Ibid* p. 210.

Willian Henry, dedicado a asuntos comerciales, les ayudó a establecerse. Para pasar desapercibidos Egerton y Agnes se cambiaron el nombre y se ocultaban de las miradas de la gente. Una ocasión en la que salieron a dar un paseo y comprar unos puros fueron víctimas de un ataque, a Egerton lo mataron a puñaladas y a Agnes aun a pesar de su estado de gravidez la violaron y estrangularon. Este asesinato se convirtió en un gran escándalo, se encontró a los autores materiales, sin embargo siglo y medio después gracias a la ciencia histórica se descubrió el móvil del asesinato.<sup>9</sup>

### **Amores imperiales...**

Maximiliano de Habsburgo y su esposa Carlota estuvieron y han estado en el lente de la sociedad, no sólo desde el punto de vista histórico y político, sino por su vida personal en la que siempre se buscó tener un heredero, a quien dejarían la corona cuando ellos no estuvieran, a falta de hijos, buscaron opciones para heredar el trono; sus intentos curiosamente fueron fallidos hasta que finalmente en septiembre de 1865, Maximiliano y Carlota reconocen como príncipes imperiales a los nietos de Agustín de Iturbide, y como herederos a la corona, en caso de que los emperadores no tuvieran sucesión directa y legítima.<sup>10</sup> En esta pareja existieron muchas cosas extrañas y muchas dudas, entre ellas porque no tuvieron hijos: Si en un inicio Carlota señalaba que "Max era perfecto en todo", por qué vivían en cuartos separados, y por qué Carlota terminó con locura.

En este magnífico libro el autor hace la compilación de varias historias que por medio de su investigación redacta en una manera envolvente para apreciar que los sucesos históricos del país fueron dirigidos no por estatuas de metal sin sentimientos, sino por personajes tan humanos como cualquiera de nosotros que sintieron y que sus emociones, amor y pasiones guiaron su vida; y así de esta manera nuestro juicio hacia ellos debiera humanizarse también.

---

<sup>9</sup> *Ibid* p. 299.

<sup>10</sup> *Ibid* p. 309.



## LINEAMIENTOS EDITORIALES

Contienen las reglas generales que deberán cumplir los trabajos que sean propuestos para ser publicados en la revista *Quid Iuris*, órgano de difusión del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

## CONTENIDO

### Formato

#### Citas bibliográficas

- A. Cuando se refiere a libros.
- B. Cuando se refiere a un capítulo de un libro.
- C. Cuando se refiere a libros electrónicos.
- D. Cuando se refiere a un capítulo de un libro electrónico.
- E. Cuando se refiere a un diccionario o enciclopedia como un todo.
- F. Cuando se refiere a una voz de un diccionario o enciclopedia.

#### Citas hemerográficas

- A. Cuando se refiere a revista impresa.
- B. Cuando se refiere a un artículo de una revista impresa.
- C. Cuando se refiere a revistas electrónicas.
- D. Cuando se refiere a un artículo de una revista electrónica.
- E. Cuando se refiere a un periódico.
- F. Cuando se refiere a un artículo de una sección de un periódico.

#### Citas de legislación, jurisprudencia, tesis relevantes y resoluciones judiciales

- A. Cuando se refiere a un ordenamiento jurídico.
- B. Cuando se refiere a tesis de jurisprudencia o relevantes.
- C. Cuando se refiere a una resolución judicial.

#### Aclaraciones finales

#### Abreviaturas

### QUID IURIS

El Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chihuahua, publica desde el año 2005 la colección jurídica Quid Iuris, con el objetivo de fomentar la investigación y la cultura democrática, además de contribuir al análisis jurídico.

Quid Iuris está dirigida a estudiantes, profesionales e investigadores y en general, a toda persona o institución interesada en el desarrollo de temas relacionados con la democracia y el Derecho. Desde su creación, se han publicado artículos relacionados con el derecho político, electoral, constitucional, entre otras ramas, distribuyéndose gratuitamente dentro del país y en el extranjero. Asimismo, ha contado con la participación de investigadores locales, nacionales e internacionales de reconocido prestigio y sólida trayectoria en el ámbito académico.

Quid Iuris es una publicación trimestral con recepción permanente de artículos, los cuales deben ajustarse a los siguientes:

#### LINEAMIENTOS EDITORIALES

- **RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS.** Toda colaboración deberá ser enviada en formato electrónico al Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, sito en Calle 33ª, Núm. 1510, Col. Santo Niño, C.P. 31200, Chihuahua, Chih. o bien, enviarse al correo electrónico [quidiuris@techihuahua.org.mx](mailto:quidiuris@techihuahua.org.mx)
- **DATOS Y AFILIACIÓN DE AUTORES.** Toda colaboración deberá ir precedida de una hoja en la que aparezcan además del título del trabajo: una ficha o síntesis curricular del autor, en la que se indiquen preferentemente, el grado académico máximo, la adscripción institucional, su dirección postal y las cinco publicaciones últimas más recientes, dado su caso.
- **RESUMEN DEL DOCUMENTO.** Se solicita además anexar un resumen del artículo en una

extensión aproximada de media cuartilla (de 150 palabras) en que se sinteticen los propósitos y conclusiones principales del trabajo (abstract), así mismo el artículo deberá ir acompañado de palabras claves y de un sumario. Los artículos deberán ser originales e inéditos.

- ORIGINALIDAD. El contenido de los artículos es responsabilidad exclusiva de los autores así como garantizar el carácter inédito del artículo y presentar los permisos por escrito del titular o titulares del material que no les es propio. El Comité Editorial de la revista se reserva el derecho de aceptar y publicar excepcionalmente trabajos no inéditos, por lo cual el autor deberá manifestar ese hecho e incluir la referencia bibliográfica correspondiente.
- BIBLIOGRAFIA. Deberá ajustarse, en el orden de sus componentes, a lo señalado en los modelos para las notas a los pies de página.

Las fichas deberán ordenarse alfabéticamente por autor, en caso de que existan varias fichas de obras de un mismo autor, a partir de la segunda deberán sustituirse los apellidos y el nombre por seis guiones cortos (equivalentes a tres rayas).

- PONENCIAS DE EVENTOS ACADÉMICOS. En el caso de ponencias presentadas en eventos académicos, deben especificarse también los siguientes datos: nombre del evento, instituciones patrocinadoras, ciudad y fecha en que se llevó a cabo.

Los autores de los artículos publicados recibirán un mínimo de cinco ejemplares de corte-sía de la Revista.

### **Formato**

Los trabajos originales deben ser entregados en formato electrónico en el procesador de texto Word. Deben ser escritos en hoja tamaño carta, con márgenes superior e inferior de 2.5 centímetros e izquierdo y derecho de 3

centímetros, 1.5 de interlínea y letra arial de 12 puntos, con una extensión de entre 15 y 30 cuartillas.

Las notas deberán presentarse a pie de página, escritas con espacio sencillo, en letra arial de diez puntos. Los distintos elementos que las conforman deberán ir separados sólo por coma. Los pies de página deberán ir numerados secuencialmente.

### **Citas bibliográficas**

A continuación se precisan los datos que deben contener las citas bibliográficas, cabe mencionar que la bibliografía será igual, a excepción de la referencia a la página consultada.

#### **Documentos impresos y electrónicos**

A. Cuando se refiere a libros

El orden en que deberán aparecer los distintos elementos que integran las notas, si es que los hay todos, es el siguiente:

1. Autor (primero los apellidos y luego el nombre o nombres, separados por coma los primeros de los segundos).
2. Título de la publicación (en letras itálicas, sólo se usará la mayúscula inicial y en los nombres propios).
3. Número de Edición (la primera no debe indicarse).
- 4 Traductor
5. Lugar de edición (ciudad).
6. Editorial.
7. Año.
8. Colección (si es el caso).
9. Volumen o tomo (si es el caso)
7. Página.

Más de dos autores.- (Se empleará la abreviatura et al. (y otros) después del nombre del primer autor sin que medie coma).

Cuando se refiere una obra parte de una colección.- El nombre de la colección deberá colocarse después del año de edición.

Cuando la obra consta de varios tomos.- El tomo referenciado deberá quedar indicado des-

pués del año de edición ( o de la colección si la hay).

Notas:

1) Cuando se cite por segunda o posterior ocasión una obra, deberá utilizarse op. Cit., acompañado del número de nota en donde apareció por primera vez la referencia, siempre y cuando dicha referencia no sea la inmediata anterior;

2) Si tenemos necesidad de referir la misma obra, pero distinta página en la nota posterior inmediata, usaremos *ibid.* y el número de página;

3) Si se trata de la misma obra e incluso la misma página, entonces usaremos el vocablo *idem* (sin más indicación).

B. Cuando se refiere a un capítulo de un libro  
La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor del capítulo (primero los apellidos y luego el nombre o nombres, separados por coma los primeros de los segundos).
2. Título del capítulo (en letras itálicas).
3. En: subrayado y seguido de dos puntos, nombre del autor del libro, cuando éste difiere del autor del capítulo, seguido del título del libro.
4. En su: subrayado y seguido de dos puntos, cuando el autor del capítulo es el mismo autor del libro.
5. Título de la publicación (en letras itálicas, sólo se usará la mayúscula inicial y en los nombres propios).
6. Lugar de edición (ciudad).
7. Editorial.
8. Año.
9. Tomo.
10. Página.

C. Cuando se refiere a libros electrónicos

Fecha de consulta. Debido a que los documentos electrónicos son constantemente actuali-

zados, deberá incluir en la referencia la fecha en que el documento fue revisado, entre corchetes, precedida por la palabra « fecha de consulta », por último, deberá contemplar día, mes y año.

Disponibilidad y acceso. Para los recursos en línea se deberá proveer información que identifique y localice el documento consultado. Esta información deberá estar identificada por las palabras «Disponible en». La información de la ubicación de documentos en línea en una red computacional como Internet, deberá estar referida al documento que fue consultado, incluyendo el método de acceso a él (por ejemplo: ftp, http://..., etc.) así como la dirección en la red para su localización. Dicha dirección deberá transcribirse tal cual, es decir, respetando las mayúsculas y minúsculas y con la misma puntuación.

La cita se construye con los siguientes datos:

1. Autor(es), ya sea institucional o personal.
2. Nombre del documento (en letras itálicas)
3. Tipo de medio [entre corchetes].
4. Edición o versión.
5. Lugar de publicación.
6. Editor.
7. Fecha de publicación.
8. Editor.
9. Fecha de consulta [requerido para documentos en línea; entre corchetes].
10. Disponibilidad y acceso (requerido para documentos en línea).

D. Cuando se refiere a un capítulo de un libro electrónico

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor(es), ya sea institucional o personal.
2. Título del documento (en letras itálicas)
3. Tipo de medio [entre corchetes].
4. Edición.
5. Lugar de publicación.
6. Editor.
7. Fecha de publicación.

8. Fecha de revisión/actualización.
9. Fecha de consulta [requerido para documentos en línea; entre corchetes].
10. Capítulo o designación equivalente de la parte.
11. Título de la parte.
12. Ubicación del material original.
13. Disponibilidad y acceso (requerido para documentos en línea).

E. Cuando se refiere a un diccionario o enciclopedia como un todo.

La cita se construye con los siguientes elementos:

- 1.- Editor (ed.), compilador (comp.), director (dir.)
- 2.- Título (en letras itálicas)
- 3.- Edición (excepto la primera).
- 4.- Lugar de publicación.
- 5.- Editorial.
- 6.- Año.
- 7.- Páginas.

F. Cuando se refiere a una voz de un diccionario o enciclopedia.

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Voz.
2. En:
3. Editor (ed.), compilador (comp.), director (dir.).
4. Edición (excepto la primera).
5. Lugar de edición.
6. Editorial.
7. Año.
8. Página específica del término.

### **Citas hemerográficas**

A. Cuando se refiere a revista impresa

Si es que existen todos los elementos, el orden será el siguiente:

1. Autor o autores (primero los apellidos y luego el nombre o nombres separados por coma los primeros de los segundos).
2. Título del artículo (entre comillas, con mayúscula inicial y en nombres propios)

3. Traductor.
4. Título de la revista (en itálicas, en este caso, salvo las preposiciones y artículos, las demás palabras que conforman el nombre propio de la publicación deberán iniciar con mayúscula).
5. Lugar de edición.
6. Serie.
7. Epoca.
8. Año.
9. Volumen.
10. Número (anotar entre paréntesis).
11. Periodo o fecha (indicar mes y año).

B. Cuando se refiere a un artículo de una revista impresa

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor (es) del artículo.
2. Título del artículo (entrecomillado).
3. Título de la revista (en itálicas, en este caso, salvo las preposiciones y artículos, las demás palabras que conforman el nombre propio de la publicación deberán iniciar con mayúscula).
4. Volumen.
5. Número
6. Paginación (precedida de dos puntos).
7. Fecha (indicar mes y año).

C. Cuando se refiere a revistas electrónicas

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Título (letra mayúscula)
2. Tipo de medio [entre corchetes].
3. Edición.
4. Lugar de edición.
5. Editorial.
6. Número.
7. Fecha de publicación.
8. Fecha de consulta (requerida para documentos en línea; entre corchetes).
9. Serie (opcional).
10. Notas (opcional).
11. Disponibilidad y acceso (requerido para documentos en línea).
12. Número internacional normalizado (ISSN).

D. Cuando se refiere a un artículo de una revista electrónica

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor(es) del artículo o contribución, ya sea institución o persona.
2. Título del artículo o contribución (en letras itálicas).
3. Título de la revista o serie electrónica (en letra cursiva o subrayado).
4. Tipo de medio [entre corchetes].
5. Volumen.
6. Número.
7. Día, mes y año.
8. Fecha de consulta [requerida para documentos en línea; entre corchetes].
9. Ubicación dentro del documento original.
10. Disponibilidad y acceso (requerida para documentos en línea).
11. Número internacional normalizado (ISSN).

E. Cuando se refiere a un periódico.

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor
2. Título del artículo (entrecomillado y en letras itálicas).
3. Título del diario (en letra cursiva o subrayada).
4. Lugar de publicación.
5. Fecha (indicar día, mes y año).
6. Paginación.
7. Columna.

F. Cuando se refiere a un artículo de una sección de periódico

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor.
2. Título del artículo (entrecomillado y en letras itálicas).
3. Título del diario (en letra cursiva o

subrayada).

4. Lugar de publicación.
5. Fecha (indicar día, mes y año).
6. Página.
7. Columna.
8. Nombre de la sección del diario entre paréntesis y precedido de En sección:

Citas (Legislación, jurisprudencia y resoluciones)

- A. Cuando se refiere a un ordenamiento jurídico.  
Cuando es impreso.

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Número de la ley y/o denominación oficial si la tiene.
2. Título de la publicación en que aparece oficialmente.
3. Lugar de publicación.
4. Fecha de vigencia (indicar día, mes y año).

Quando es electrónico .

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Número de la ley y/o denominación oficial si la tiene.
2. Título de la publicación en que aparece oficialmente.
3. Lugar de publicación.
4. Fecha de vigencia (indicar día, mes y año).

B. Cuando se refiere a tesis de jurisprudencia o relevantes

Se aplicará el criterio y modelo que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>1</sup> El orden de los elementos, publicación (Semanao Judicial...), sección o complemento (Apéndice, Boletín...), época (con altas iniciales), tomo (con bajas, abreviado), fecha, página (abreviado, con bajas).

C. Cuando se refiere a una resolución judicial

## ACLARACIONES FINALES

- El primer apellido de los autores va siempre con versalitas
- El orden en que se escriben los nombres de los autores corresponde al orden en que aparecen en la portada del libro.
- En el caso de obras anónimas, el primer elemento de referencia será el título.
- Si el lugar de publicación es incierto, podrá asignar el lugar probable entre corchetes.
- Cuando no aparezca el lugar de publicación, deberá colocar la abreviatura «s.l.» entre corchetes.  
Ejemplo:  
[S.l.]: Fondo de Cultura Económica, 1999 –
- Se citará la editorial, tal como figura en el documento, no es obligatorio incluir las ex-

presiones «Editorial» o «Ediciones».

- Cuando la editorial no aparezca mencionada, se podrá colocar la imprenta, si no presenta ninguno de estos datos se deberá colocar la abreviatura s.n. (sine nomine) entre corchetes.

Ejemplo:

Bueno Aires: [s.n.], 2004.

- Se debe mencionar el número de la edición y no la de reimpresión. La diferencia entre edición y reimpresión radica en que en el primer caso hubo cambios en el libro, que pueden haber sido muy importantes o no, mientras que en la reimpresión, el libro volvió a imprimirse sin ningún cambio o modificación.

## ABREVIATURAS

Abreviatura	Significado
<b>Cfr.</b>	Confróntese, confrontar
<b>Comp.:</b>	Compilador. Persona que reúne en una sola obra partes o textos de otros libros.
<b>Coord.</b>	Coordinador
<b>et al.</b>	Abreviatura del término latino <i>et allis</i> que quiere decir y otros. Se utiliza para señalar que hay más de tres autores en la creación de la obra.
<b>ed. eds.</b>	Editorial, editoriales.
<b>ibid.</b>	Abreviatura del término latino "ibidem" que significa en el mismo lugar, lo mismo. Se utiliza para evitar la repetición de la cita anterior. Cuando la referencia es exactamente la misma a la que precede, se usará solamente la abreviatura <i>Ibid.</i> En cambio, si el número de páginas es diferente, se utilizará <i>Ibid.</i> y a continuación el número de páginas.
<b>Idem</b>	Se utiliza para evitar la repetición de la cita anterior, si se trata de una referencia a la misma obra e incluso la misma página.
<b>in fine</b>	Al final
<b>loc. cit.</b>	Abreviatura del término latino <i>locus citatum</i> , que significa lugar citado. Se utiliza para evitar la repetición de la cita de un trabajo ya mencionado, con referencias intermedias y cuando corresponde a las mismas páginas.
<b>op. cit.</b>	Abreviatura del término latino " <i>opus citatum</i> ", que significa obra citada. Se utiliza cuando se desea volver a referirse a una cita ya mencionada, pero no consecutiva y cuando corresponda a diferentes páginas del trabajo. Se debe repetir el apellido del autor y poner a continuación: <i>Op. Cit.</i> , y el número de páginas.
<b>Passim</b>	En varias partes.
<b>s. a.</b>	Sin año de publicación.
<b>s. e.</b>	Sin editorial.
<b>s. f.</b>	Sin fecha de edición.
<b>s.l.</b>	Abreviatura del término latino <i>sine locus</i> . Quiere decir que se desconoce la ciudad o el lugar de la edición, ya que no se consignó dentro de la obra.
<b>s.n.:</b>	Abreviatura del término latino <i>sine nomine</i> . Quiere decir que se desconoce el nombre de la editorial, editor o distribuidor de la obra.
<b>ss.</b>	Siguientes.
<b>Trad.</b>	Traductor.
<b>t. ts.</b>	Tomo, tomos
<b>Vid.</b>	Ver
<b>Vol. o V. Vols. o Vv.</b>	Vol. Volumen dado de una obra en varios volúmenes Vols. Volúmenes. Se refiere al número de volúmenes que consta la obra.



QUIDIURIS

Año 9 Volumen 26

Publicación trimestral  
del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

Se imprimió la última semana del mes  
de agosto de 2014 en la ciudad  
de Chihuahua, México

Producción Editorial integral;  
Aarón Carrasco/Artigraf

Se terminó de imprimir en  
Impresos Fuentes  
Tel. (614) 415-27-55  
Chihuahua, Chih. México

e-mail: [colofox66@gmail.com](mailto:colofox66@gmail.com)

***Impreso y hecho en México***



