

Quid Iuris

Publicación del Tribunal Estatal
Electoral de Chihuahua



Año 3 Volumen 7

QUID IURIS: Locución latina. «¿QUÉ DEL DERECHO?»

Número ISSN: 1870-5707

Consejo editorial:

Magistrado José Miguel Salcido Romero

Presidente

Magistrada Alma Rosa Martínez Manríquez

Coordinadora de capacitación

Magistrado José Rodríguez Anchondo

Coordinador de Investigación Jurídica

Responsable editorial:

Magistrado José Miguel Salcido Romero

Publicación trimestral del Tribunal

Estatal Electoral de Chihuahua

Calle 33 No. 1510

Colonia Santo Niño

Chihuahua, Chih., México, 31320.

Tels.: (614) 4 13-06-91 y 4 13-64-50

www.teecuu.org

Índice

<i>Presentación</i>	5
 <i>Consideraciones sobre las Reformas del 1 de Julio de 2008 a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral</i>	
Yolanda Ávila García	
José Francisco Delgado Estévez	
Héctor Trejo Arciniega	7
 <i>Justicia Electoral en materia de usos y costumbres indígenas</i>	
Una reflexión: lo que se está haciendo en México	
Manuel González Oropeza	25
 <i>Derecho Indígena Electoral Comparado</i>	
Salvador Olimpo Nava Gomar	35
 <i>La multiculturalidad en el Estado moderno</i>	
Pedro Esteban Penagos López	51
 <i>El Estado Mexicano: la transición pausada, del monoculturalismo al multiculturalismo, durante los siglos XIX y XX</i>	
(Una aproximación)	
Jorge Fuentes Morúa	57
 <i>Derecho Indígena Electoral Comparado</i>	
José María Chambé Hernández	75
 <i>El nuevo régimen jurídico de las coaliciones electorales en el ámbito federal</i>	
Alejandro Olvera Acevedo	83
 <i>Novedades bibliográficas</i>	
David Cienfuegos Salgado	111
Víctor Yuri Zapata Leos	119

PRESENTACIÓN

Desde la aparición en el mundo editorial de *Quid Iuris*, -hoy presentamos a ustedes el número 7 de nuestra revista- nos propusimos crear un espacio para la discusión y la reflexión jurídica sobre los temas que inciden en la dinámica de cambio del derecho público, y particularmente, en lo que toca a la materia electoral en nuestro país.

Quizá la reforma electoral que más ha generado interés académico sobre esa dinámica de cambio sea la última de las reformas constitucionales y legales que se presentaron en noviembre de 2007 a nuestro marco jurídico electoral federal. Esta reforma está aún esperando la prueba de los hechos. Por eso conviene, desde hoy, cuestionarse e indagar sobre sus posibles efectos en nuestro entorno político-electoral nacional y local.

En este número, contamos con un ensayo conjunto de Yolanda Ávila, José Francisco Delgado y Héctor Trejo, asesores de la Consejera Electoral del Instituto Federal Electoral Doctora Macarita Elizondo Gasperin donde se abordan algunas consideraciones en torno a las consecuencias de las recientes reformas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, en el marco de nuestro reciente Congreso Internacional “Usos y costumbres indígenas en materia electoral”, celebrado en la ciudad de Chihuahua el pasado mes de octubre bajo los auspicios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, se presentaron importantes trabajos de destacados estudiosos del tema y Magistrados de la Sala Superior del TEPJF que profundizan en la materia, y que ahora se publican: “Justicia Electoral en materia de usos y costumbres indígenas” del Dr. Manuel González Oropeza, “Derecho indígena electoral comparado” del Dr. Salvador Olimpo Nava Gomar y “*La multiculturalidad en el Estado moderno*” del Dr. Pedro Esteban Penagos López.

En el mismo entorno del tema indígena, nos congratulamos de contar en este volumen con las ponencias de otros dos valiosos investigadores, también presentadas en el marco del aludido Congreso, el Dr. Jorge Fuentes Morúa y el Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Chiapas, Lic. José María Chambé Hernández.

Asimismo, contribuyen a este espacio de investigación y análisis el Maestro Alejandro Olvera Acevedo, el Maestro Víctor Yuri Zapata Leos y el Doctor David Cienfuegos Salgado.

Reflexionar, discutir, comparar y analizar para arribar a conclusiones que coadyuven a la mejor comprensión de los fenómenos que repercuten en el derecho y su interpretación, son los propósitos fundamentales de *Quid Iuris*.

Esperamos que la presente publicación cumpla con esos propósitos, y que quienes accedan a nuestra revista disfruten de su lectura porque el conocimiento nunca está exento de placer. Nada potencia mejor nuestro poder como seres humanos que el conocimiento. Y, al mismo tiempo, nada nos hace más humildes. Como dijera Claude Bernard: *“El conocimiento acredita nuestro poder en la misma proporción en que disminuye nuestro orgullo.”*

Alma Rosa Martínez Manríquez

***Consideraciones sobre las Reformas
del 1 de Julio de 2008 a la Ley Orgánica
del Poder Judicial de la Federación
y a la Ley General del Sistema de Medios
de Impugnación en Materia Electoral***

Yolanda Ávila García*

José Francisco Delgado Estévez*

Héctor Trejo Arciniega*

SUMARIO: Introducción; A) Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; B) Reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y C) Comentarios Finales.

* Asesores de la Consejera Electoral del Instituto Federal Electoral, Dra. Ma. Macarita Elizondo Gasperín.

INTRODUCCIÓN

Conforme a lo previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, el Congreso de la Unión quedó obligado a realizar las adecuaciones que correspondieran a las leyes federales, lo cual debió tener lugar dentro de los 30 días naturales contados a partir del inicio de vigencia del Decreto, plazo que feneció el 14 de diciembre de 2007.

Dentro de las leyes pendientes de adecuarse al nuevo marco constitucional, se encontraban, desde luego, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuyas reformas se concretaron con la publicación respectiva en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de julio de 2008.

En el presente estudio, se expondrán las principales características de ambas reformas, enfatizando las que consideramos más relevantes y, en su caso, exponiendo los aspectos en que pudieran presentarse o subsistir problemas que no quedaron resueltos con ellas.

A) REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

a. Incorporación a la carrera judicial.

Por disposición del artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación los servidores públicos del Tribunal Electoral serán designados conforme a lo que se establezca en la propia Ley Orgánica, salvo que pretendan acceder a alguna de las demás categorías de la carrera judicial; asimismo la carrera judicial se integra en lo que interesa conforme al artículo 110 del ordenamiento legal en cita, por las siguientes categorías: fracción III. Secretario General de Acuerdos ... de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; IV. Subsecretario General de Acuerdos... de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; V. ...Secretarios de Estudio y Cuenta e Instructores de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y VIII. ...Secre-

tario de Estudio y Cuenta de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹

La incorporación de los servidores públicos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la carrera judicial implica un avance en la profesionalización del personal, toda vez que para poder acceder a los cargos es necesario reunir y satisfacer una serie de requisitos que garanticen una especialización sobre la materia y con ello se desarrollen las actividades jurisdiccionales con personal real y efectivamente capacitado.

b. De la integración de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Para efectos de la integración de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se prevé en acatamiento al artículo 99 constitucional y en los artículos Cuarto y Quinto transitorios de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la integración y renovación de manera escalonada tanto de la Sala Superior como de las Salas Regionales, de la siguiente manera:

En la elección de los magistrados de la Sala Superior:

- I. Antes del 20 de abril de 2015, la Cámara de Senadores elegirá al magistrado electoral de la Sala Superior que sustituya al magistrado cuyo mandato concluye en la fecha antes citada; el electo lo será para un período que concluirá el 4 de noviembre de 2016.
- II. A más tardar el 30 de octubre de 2016, la Cámara de Senadores elegirá a siete nuevos magistrados electorales de la Sala Superior que iniciarán su mandato el 4 de noviembre de 2016; dos de ellos concluirán su mandato el 31 de octubre de 2019, dos más el 31 de octubre de 2022 y los tres restantes el 31 de octubre de 2025. Al aprobar los nombramientos el Senado deberá señalar el período de mandato que corresponde a cada magistrado. Todos aquellos que hayan desempeñado el cargo de magistrado electoral no podrán ser reelectos.

¹ En el Dictamen de las comisiones unidas de justicia, y de gobernación, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se consideró importante insertar dentro de la carrera judicial al personal del Tribunal Electoral, puesto que es un órgano parte del Poder Judicial de la Federación, y sobre todo con el fin de no coartar el derecho de antigüedad de los servidores públicos y para que el personal pudiera contender en su caso por algún otro cargo.

En la elección de los magistrados de las Salas Regionales:

- I. Los magistrados que sean electos para ocupar las plazas vacantes a la entrada en vigor del Decreto de reformas serán electos por un período que concluirá el 7 de marzo de 2013.
- II. En los casos en que se generen vacantes de magistrados de las Salas Regionales con posterioridad a la fecha señalada en el inciso anterior, el nombramiento del sustituto será únicamente para cubrir el período de la vacante.
- III. A más tardar el 5 de marzo de 2013 la Cámara de Senadores elegirá a la totalidad de los magistrados electorales de las Salas Regionales. Para cada Sala, se elegirá un magistrado por tres años, otro por seis años y uno más por nueve años, quienes iniciarán su mandato el 7 de marzo del 2013.

Asimismo la reforma incorpora como requisito para ser electo como magistrado electoral de la Sala Superior y de las Salas Regionales, que el candidato acredite conocimientos en derecho electoral, condición que se traduce en una exigencia *sine qua non* por tratarse de la conformación de un tribunal especializado.

El artículo 187 con respecto a las vacantes que sea necesario cubrir, establece que comprenderán únicamente el periodo del magistrado faltante, es decir sólo por el tiempo restante al del nombramiento original.

Por lo anterior, en el párrafo tercero, del mismo numeral, se establece un procedimiento para el caso de *vacante definitiva* de un magistrado de Sala Superior, que deberá ser suplida por el magistrado de Sala Regional con mayor antigüedad o, en su caso, de mayor edad, si existen asuntos de urgente atención, en tanto se hace la elección respectiva. Se regula también, en el párrafo cuarto, la *ausencia temporal* de un magistrado que no exceda de 30 días, misma que será cubierta por el magistrado de Sala Regional con mayor antigüedad o, en su caso, de mayor edad. Para tal efecto, el Presidente de la Sala Superior deberá formular el requerimiento y la propuesta correspondientes, que someterá a la decisión del pleno de la propia Sala.

Por último, es de llamar la atención que en el procedimiento para la elección de magistrados electorales la reforma suprimió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión como órgano competente para

conocer de las ternas enviadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual lleva a inferir que durante los recesos de la Cámara de Senadores no podrá realizarse la designación de ningún magistrado electoral, aún y cuando durante estos recesos exista la ausencia definitiva de algún magistrado electoral y se tendrá que esperar al periodo de sesión ordinaria de la Cámara para suplir la vacante y en su caso designar al magistrado electoral correspondiente².

c. Informes que debe rendir el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la Suprema Corte Justicia de la Nación con respecto a las resoluciones que emita en materia de no aplicación de leyes electorales.

El artículo 191 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación adiciona como atribución del Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su fracción XXVI, enviar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación los informes relativos a las sentencias sobre la no aplicación de leyes en materia electoral contrarias a la Constitución, actividad que consideramos de poca utilidad para la Corte pues puede darse el caso, como ha sucedido en la realidad, que nuestro máximo Tribunal Constitucional no comparta el criterio utilizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que el informe en mención no tiene otra misión más que la de dar a conocer las sentencias relativas a la no aplicación de leyes en materia electoral por considerarse contrarias a la Constitución, toda vez que la Corte no puede emitir opinión alguna con respecto a su disentimiento o en su caso, denunciar una contradicción de criterio con respecto a la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

d. Régimen de Responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Anteriormente la fracción XI, del artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, hacía una remisión al artículo 47

² La iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no consideraba la eliminación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, fue en el dictamen correspondiente cuando se incluyó dicha modificación.

de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sin embargo, el Título Tercero de dicha Ley se encuentra abrogado en lo que respecta al ámbito federal, por lo tanto, atendiendo a que dichas disposiciones fueron trasladadas a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el texto en vigor realiza la remisión correspondiente al artículo 8 de la última de las leyes aludidas. Con ello se sujeta a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación al régimen federal de responsabilidades administrativas.

B) REFORMA A LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

a. No aplicación de leyes contrarias a la Constitución.

Uno de los aspectos de mayor trascendencia de las reformas en materia electoral y que se encuentra regulado por mandato constitucional³ es la facultad de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que podrán resolver la no aplicación de leyes en materia electoral contrarias a la Constitución Federal⁴, cuyas resoluciones se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio, debiendo la Sala Superior informar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tales casos.

Lo anterior se advierte directamente de la exposición de motivos de la reforma constitucional en cuestión, en la cual se refleja la intención expresa, clara e indudable del Poder Reformador de otorgar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la facultad para inaplicar leyes inconstitucionales en casos concretos.

Con base en lo anterior, se dejó atrás la polémica sobre tal facultad constitucional otorgada desde 1996 al máximo órgano jurisdiccional en la materia.⁵

³ Artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-JRC-494/2007 y acumulado y SUP-JRC-105/2008 y acumulado ha inaplicado leyes por estimarlas contrarias a la Constitución, en el primer supuesto respecto sobre la inconstitucionalidad del escrito de protesta y en el segundo, respecto del artículo segundo transitorio del Decreto de Reformas al Estatuto del Gobierno del Distrito Federal.

⁵ El 23 de mayo de 2002, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 2/2000-PL, entre los criterios sustentados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de revisión constitucional

b. Reformas relacionadas con los partidos políticos

Respecto a este tema, el espíritu del legislador consistió en dar nuevos criterios y normas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para atender asuntos de la vida interna de los partidos políticos, que hasta antes de la reforma constitucional había sido competencia del citado órgano jurisdiccional a través no de norma escrita, sino de la interpretación de su jurisprudencia⁶, ahora queda debidamente establecido por mandato constitucional que solamente las autoridades electorales podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos y que los ciudadanos para que puedan acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentren afiliados, deberán haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas⁷. En armonía con tal mandato, el artículo 2, en relación con el diverso 12, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ahora establece la conservación de la libertad de decisión política y el derecho a la autoorganización de los entes políticos, que deberá ser considerada por las autoridades electorales competentes, al momento de resolver las impugnaciones relativas a los asuntos internos de los partidos políticos.

electoral 209/99, y la jurisprudencia emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, de la cual emanaron entre otras, las tesis de jurisprudencia bajo los rubros: **TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES y TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

⁶ Tesis de Jurisprudencia: **JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS** en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Compilación Oficial*, volumen Jurisprudencia, pp. 161-164.

⁷ Tesis de Jurisprudencia: **MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD** en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Compilación Oficial*, volumen Jurisprudencia, pp. 178-181.

c. Nulidades

Elección presidencial

Por lo que se refiere a la materia de nulidades, el cambio más significativo y de trascendencia que se destaca en esta reforma es la incorporación expresa del constituyente para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con base en las causales expresamente señaladas en la ley de la materia pueda decretar la nulidad de la elección presidencial, lo anterior en congruencia con lo ya vigente respecto de lo estipulado de las elecciones para diputado federales y senadores estableciendo solamente un criterio cuantitativo ligeramente superior.

En congruencia con lo anterior, se establecen causales de nulidad de dicha elección, por alguna o algunas de las específicas previstas en el artículo 75 de la ley de la materia, que se acrediten en por lo menos el 25 % de las casillas instaladas en el territorio nacional y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos, o cuando en el territorio nacional no se instale el 25 % o más de las casillas y como consecuencia la votación no se hubiere recibido o también cuando el candidato ganador de la elección resulte inelegible.

Eliminación de la causal abstracta

Sobre el particular es conveniente precisar que al darse las nuevas reformas en materia de nulidades, las cuales tienen como punto de referencia las recientes disposiciones constitucionales, se buscó dejar atrás la *causal abstracta*⁸, cerrando así la posibilidad de lograr a través de la vía de la jurisprudencia, el estudio de causales no establecidas por el poder legislativo federal.

⁸ La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-575/2007, en donde se hizo valer como agravio que la autoridad responsable dejó de estudiar la causa de nulidad abstracta, se consideró que con motivo de la reforma publicada el trece de noviembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, únicamente se puede ocupar de los conceptos de agravio expresados, en la respectiva demanda, por los enjuiciantes, partidos políticos y coaliciones de partidos, siempre que versen sobre las causales de nulidad de la elección previstas expresamente en el ordenamiento legal aplicable al caso particular y como consecuencia de lo anterior; a partir de esa misma fecha dejó de tener aplicación la tesis de jurisprudencia identificada con el rubro **NULIDAD DE LA ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares)**, criterio también sostenido en los diversos juicios SUP-JRC-487/2007 y SUP-JRC-500/2007.

Incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo

Otra de las aportaciones a la ley de la materia, es el incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo tanto para las elecciones federales como locales de las que conocerán las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableciéndose que sólo procederá cuando éste no se haya desahogado, sin causa justificada en la sesión de cómputo respectivo (cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual). También será procedente dicha diligencia cuando las leyes electorales locales no prevean tal supuesto o previéndolo se haya negado sin causa justificada el recuento.

En caso contrario, cuando las Salas del Tribunal Electoral establezcan que las inconsistencias pueden ser corregidas con otros datos o elementos que obren en autos o puedan ser requeridos por las propias Salas, para así evitar el recuento de votos; de igual forma no procederá tal petición cuando en las casillas impugnadas se hubiere realizado nuevo escrutinio y cómputo en la sesión de cómputo respectiva.

e. Recursos y juicios.

En concordancia con la nueva característica de permanencia que se dio a las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se hicieron las adecuaciones necesarias a los recursos y juicios previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para adecuar sus respectivas competencias.

Por lo que hace al **recurso de apelación**, la redacción anterior del artículo 44 establecía una distribución de competencias basada en un criterio temporal, conforme al cual la Sala Superior debía conocer de todos los recursos que se presentaran fuera de los procesos electorales federales. A partir de la reforma, la competencia se distribuye entre la Sala Superior y las Salas Regionales atendiendo al órgano del que emane el acto materia del recurso, correspondiendo a la primera aquéllos en que se impugnen actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral y de su Contraloría General, así

como el informe a que se refiere el artículo 41 de la propia Ley,⁹ mientras que a las segundas les corresponde conocer de este recurso cuando se trate de actos o resoluciones de órganos desconcentrados del propio Instituto.

Además de lo anterior, se adicionó el artículo 43 Bis, para establecer la procedencia específica del recurso de apelación en contra de la resolución del Órgano Técnico del Instituto Federal Electoral que ponga fin al procedimiento de liquidación, así como los actos en ese procedimiento que causen una afectación sustantiva al promovente. Esta disposición emana de lo dispuesto en el último párrafo de la Base II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y está en concordancia con el artículo 103 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se estableció el procedimiento para la liquidación de los bienes de los partidos políticos que pierdan su registro y se salvaguardó el ejercicio de sus garantías para estos casos.¹⁰

Por otra parte, también se adicionó una fracción V al inciso b) del artículo 45, a fin de legitimar para promover el recurso de apelación a los dirigentes, militantes, afiliados, adherentes o simpatizantes de un partido político nacional, cuando se trate de imposición de sanciones y se adicionó también un inciso c) para legitimar en los mismos términos a los representantes de los partidos políticos en liquidación y a las personas físicas o morales que se ostenten como sus acreedores, ya sea por su propio derecho o por conducto de sus representantes.

⁹ Quizás la remisión al artículo 41 pudiera parecer innecesaria dado que se trata de un acto emitido por un órgano central del Instituto Federal Electoral -la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores- sin embargo, parece que se optó por conservar el texto del párrafo 2, inciso a) anterior a la reforma.

¹⁰ El artículo 43 Bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece un supuesto excepcional de procedencia del recurso de apelación, cuando se trate de actos en el procedimiento de liquidación que causen una afectación sustantiva al promovente. La norma no establece casos específicos en los que pueda considerarse que hay una *afectación sustantiva*, por lo que habrá que atender a criterios similares a los previstos en la legislación mercantil para los casos de liquidación de sociedades y de concurso y quiebra, como pueden ser el acuerdo o resolución que reconozca o niegue el carácter de acreedor, el que establezca la prelación de un crédito, el que determine el monto del crédito y el que ordene el remate o la enajenación de los bienes del partido en cuestión. Existen otros aspectos que también deberán normarse como son, por mencionar alguno, la posible suspensión de estos actos o resoluciones y el procedimiento para decretarla, así como sus alcances y garantías que deben exhibirse para que surta efectos.

Respecto al **juicio de inconformidad**, la reforma al artículo 50 de la ley de la materia, adiciona dos fracciones al inciso a) del párrafo 1, que establece que podrán impugnarse a través del juicio de inconformidad los resultados de las actas de cómputo distrital por nulidad de votación recibida en una o varias casillas, o la nulidad de toda la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; así mismo, queda establecido que el juicio por el que se impugne toda la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos deberá presentarse ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Por otra parte, también se dotó a la ley de la materia en el sentido de establecer la legitimación y personería para promover el juicio de inconformidad cuando se impugne la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por nulidad de toda la elección, al representante del partido político o coalición registrado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Así como también se estableció el plazo para la presentación del juicio de inconformidad cuando se impugne la nulidad de toda la elección, dentro de los cuatro días posteriores al informe que emita el Secretario Ejecutivo del Consejo General, con base en la copia certificada de las actas de cómputo distrital de la elección de referencia al Consejo General en sesión pública, así como el resultado de la sumatoria de los votos consignados en dichas actas, por partido y candidato.

Por lo que se refiere al **recurso de reconsideración**, se modificó el artículo 61 y se adicionó la fracción IV al inciso a) del párrafo 1 del artículo 62, a fin de establecer la procedencia de este medio de impugnación en contra de las resoluciones dictadas por las Salas Regionales en los medios de impugnación en que hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.¹¹

En lo relativo al **juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano**, destaca la modificación al párrafo 1 del artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para permitir en forma expresa que

¹¹ Este supuesto de procedencia es similar al que en materia de amparo se establece respecto del recurso de revisión cuando en un juicio de amparo directo el Tribunal Colegiado que conozca del mismo determine la inconstitucionalidad de una ley o norma de carácter general, en cuyo caso procede el recurso de revisión del que conoce excepcionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

este medio de impugnación sea interpuesto por los representantes legales del ciudadano interesado.

En el mismo numeral se adicionó un segundo párrafo para incluir como supuesto de procedencia el caso en que se impugnen actos o resoluciones por quien considere que indebidamente se afecta su derecho a integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.

Así mismo, se adicionó el inciso g) en el párrafo 1 del artículo 80, para permitir la procedencia del juicio en caso de que un ciudadano estime que han sido violados sus derechos político electorales por el partido político al que esté afiliado, así como a los candidatos y precandidatos a cargos de elección popular, aún cuando no estén afiliados; cabe apuntar que también se adicionó un párrafo 3 al dispositivo en cuestión, a fin de sujetar la procedencia del juicio en estos casos a que el interesado agote previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas del partido político en cuestión, con excepción de aquéllos en que los órganos partidistas competentes no estén integrados o se haya incurrido en violaciones graves al procedimiento que deje sin defensa al quejoso.¹²

Por lo que hace a la competencia para la resolución de este juicio, con la reforma se hizo una redistribución a fin de que la Sala Regional conozca de los juicios relacionados con las elecciones de Presidente de la República, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Diputados y Senadores por el principio de representación proporcional, así como la negativa de registro a partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, mientras que las Salas Regionales conocerán de los juicios relacionados con las elecciones de Diputados y Senadores federales por el principio de mayoría relativa, Diputados a los Congresos locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos y Jefes Delegacionales del Distrito Federal.

En lo relativo al **juicio de revisión constitucional electoral**, destaca desde luego la reforma al artículo 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para que las Salas Regionales conozcan en todo tiempo de estos juicios, cuando se

¹² Llama la atención que se utilizó una terminología propia del juicio de garantías al referirse al promovente como “quejoso” y, por otra parte, las violaciones graves al procedimiento tendrían que estar referidas, precisamente, al artículo 159 de la Ley de Amparo.

trate de actos o resoluciones relativos a las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales en el Distrito Federal, quedando el resto de los juicios (Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal) como competencia de la Sala Superior.

Por último, también se realizaron modificaciones a los artículos 102, 104, 105, 106, 107 y 108 correspondientes al **juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral**, a fin de adecuarlos a la nueva competencia que tendrán las Salas Regionales para conocer de ellos cuando se trate de trabajadores de órganos desconcentrados de dicho organismo.

Cabe acotar que dentro de las nuevas atribuciones que se otorgan a la Sala Superior se encuentra la facultad relativa a atraer los juicios de que conozcan las Salas Regionales, la cual puede ejercer de oficio, a petición de parte o de alguna de las Salas Regionales, así como la correspondiente a remitirles asuntos de su competencia para su conocimiento y resolución.¹³

Con esta medida, en consonancia con la reforma constitucional que le dio origen, se permitirá a la Sala Superior cierta flexibilidad, de tal forma que pueda intervenir en los asuntos relevantes y, a la vez, auxiliarse de las Salas Regionales para una adecuada distribución de las cargas de trabajo. Sin embargo, el legislador federal deberá poner especial cuidado en las reglas que aprobará para el ejercicio de esta atribución, ya que de quedar en una facultad estrictamente discrecional pudieran vulnerarse los principios de certeza, igualdad y legalidad que privan en la materia.

f. Reformas procesales.

Con motivo de las adecuaciones derivadas de la reforma constitucional, el legislador federal introdujo en la Ley General del Sistema de

¹³ Estas facultades son similares a las que corresponden a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para atraer los amparos en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, según se dispone en el artículo 107, fracción VIII, inciso b), segundo párrafo de la Constitución General de la República, o bien, para remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito los asuntos de su competencia en que se hubiere establecido jurisprudencia, de conformidad con los acuerdos generales que al efecto dicte, según se prevé en el artículo 11, fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Medios de Impugnación en Materia Electoral algunas reformas de carácter procesal que tienen como finalidad general modernizar los medios de impugnación que en ella se prevén.

En lo relativo a las notificaciones, se agregó el párrafo 4 al artículo 9 y se modificó el párrafo 3 del artículo 26, a fin de permitir las notificaciones por vía electrónica, únicamente cuando así lo soliciten las partes.

Así mismo, se reformó el artículo 29 para establecer reglas precisas para las notificaciones a las autoridades o partidos señalados como responsables, incluyendo la forma en que debe procederse en caso de que no se cuente con acuse de recibo y cuando se realice la notificación por telegrama, fax o correo electrónico, todo ello con el objetivo de garantizar la certeza en la realización de estas diligencias.

Por otra parte, se modificaron algunos plazos, a fin de agilizar el trámite de los medios de impugnación. Así, en el artículo 19, párrafo 1, inciso e), se establece que los Magistrados Electorales, en caso de que el medio de impugnación reúna todos los requisitos, deberá dictar el auto de admisión respectivo en un plazo no mayor a seis días (se entiende que a partir de su recepción en la Sala correspondiente) y para el caso de los recursos de apelación en el artículo 47 se estableció que deben resolverse dentro de los doce días siguientes a su admisión.

Cabe señalar que tanto en el artículo 47 como en el 24, se incluyeron sendas disposiciones para permitir que en casos urgentes la resolución en los recursos de apelación se dicte con la oportunidad necesaria (es decir, antes del plazo de 12 días) para hacer posible la reparación de la violación alegada y para que se publique la lista con asuntos a resolución en un plazo menor al de 24 horas.

Por cuanto hace a las causas generales de improcedencia, se agregaron dos incisos al artículo 10 y se ajustó el inciso d), con el propósito de adecuarlas a los nuevos términos constitucionales. De esta manera, se estableció como causa de improcedencia que en el medio de impugnación se solicite la no aplicación de una ley o norma general por considerarla contraria a la Constitución, cuya validez haya sido declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que se evita que existan contradicciones entre criterios sostenidos por el máximo Tri-

bunal de la Nación y las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, se establece como causa general de improcedencia que se pretendan impugnar resoluciones de las Salas Regionales en asuntos que sean de su exclusiva competencia, es decir, aquellos que no admitan recurso o medio de impugnación alguno.¹⁴

También se eliminó del artículo 51, párrafo 2, el escrito de protesta como requisito de procedibilidad del juicio de inconformidad, en concordancia con los criterios que ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En lo que se refiere al cumplimiento y ejecución de sentencias, destaca la modificación al artículo 32, párrafo 1, inciso c), para elevar las multas que puede imponer el Tribunal hasta la cantidad de cinco mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal (y en caso de reincidencia, hasta el doble), como medio de apremio o corrección disciplinaria, instrumento que le permitirá hacer cumplir sus determinaciones de una manera más eficaz.

Por otra parte, en el artículo 4 se adicionó el párrafo 2 para establecer en forma expresa la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en lo no previsto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; sobre el particular, tratándose del juicio para dirimir las controversias de los trabajadores del Instituto Federal Electoral, el artículo 95 de la propia Ley considera en primer orden de supletoriedad a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en tercer lugar al Código Federal de Procedimientos Civiles. Por otra parte, sería importante considerar la aplicación supletoria a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral a otras leyes para ciertos casos específicos, como pudieran ser la legislación mercantil o la Ley de Amparo para los procedimientos de liquidación de partidos políticos y para la consideración de las violaciones procesales que afecten los derechos de los

¹⁴ Sin embargo, habría que acotar que conforme se dispone en el artículo 4, párrafo 1, de la propia Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Sala Superior puede atraer los medios de impugnación que considere trascendentes o relevantes, por lo que estrictamente hablando, no hay ninguno que sea de la exclusiva competencia de las Salas Regionales, de tal manera que esta causa general de improcedencia pudiera estar en contradicción con el nuevo marco general que regula la materia.

promoventes del juicio para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos, respectivamente.

Por último, pero no menos importante, en el artículo 21 Bis se establecieron las reglas para desahogar el incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo en las elecciones federales o locales, respecto del que destaca para su *procedencia*, que el nuevo escrutinio no se hubiera realizado durante la sesión de cómputo respectiva y en el caso de elecciones locales las leyes correspondientes no lo prevean; igualmente, se dispone que las Salas del Tribunal deberán determinar, se entiende que en forma previa, si las inconsistencias pueden subsanarse con otros datos que obren en el expediente o puedan ser requeridos sin necesidad de recomtar los votos. Estas normas apuntan claramente a que el incidente de recuento de votos debe ser una medida extrema y plenamente justificada, favoreciendo el recuento en sede administrativa como primera opción para eliminar inconsistencias en el cómputo y la obtención de datos del expediente como segunda opción para subsanarlas.

C) COMENTARIOS FINALES

Las modificaciones más sobresalientes realizadas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se resumen en la decisión adoptada por el órgano reformador de la Constitución en el sentido de establecer la permanencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, medida de la que se desprende la nueva distribución de competencias a fin de dar sentido y materia a la descentralización de la justicia electoral, que es el propósito que animó la reciente reforma constitucional. Por otro lado se incorpora a la ley la renovación del citado Tribunal Electoral de manera escalonada y se precisa la manera en que han de suplirse las ausencias de los magistrados electorales.

Ahora bien por lo que se refiere a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se otorga a las Salas Regionales nuevas atribuciones de competencia con respecto a los juicios y recursos que la misma ley procesal establece en materia electoral.

Sin lugar a dudas las modificaciones más trascendentes consisten en la posibilidad de que la Sala Superior declare la nulidad de toda la elección presidencial obligando al estricto apego a las causales expresamente establecidas en la ley de la materia; asimismo la capacidad confirmada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para declarar la no aplicación de leyes en materia electoral, cuando las mismas sean contrarias a la Constitución y no menos importante resultan las hipótesis, requisitos y procedimientos para que las salas del Tribunal Electoral acuerden y realicen nuevos escrutinios y cómputos de la votación recibida en las casillas electorales.

En conclusión las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y al Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tienen como puntos de referencia las nuevas disposiciones constitucionales y obedecen a la necesidad de reglamentar las disposiciones secundarias que permitan dar armonía y coherencia a la legislación electoral federal.

Justicia Electoral en materia de usos y costumbres indígenas

Una reflexión: lo que se está haciendo
en México

Manuel González Oropeza*

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

Durante la presentación de la Quinta Mesa de Trabajo titulada “Justicia electoral en materia de usos y costumbres indígenas”, en el marco del *Primer Congreso Internacional sobre Usos y Costumbres Indígenas en Materia Electoral*¹, se abordaron diversos temas relacionados con los usos, costumbres y derechos indígenas por parte de magistrados de diversas salas y tribunales de justicia electoral de todo el país, así como por investigadores nacionales y extranjeros especializados en la materia. Al ser tan vastas y fructíferas estas participaciones, me parece pertinente hacer algunas reflexiones generales, a manera de pinceladas, sobre el tema.

El primer punto es el papel de la justicia y la legislación en los usos y costumbres, pues creo que tanto la legislación como la justicia deben ser fuente de reconocimiento de los derechos indígenas, y no sólo la legislación, como actualmente ocurre. Por eso aún existe en el ambiente cierto escepticismo de algunos impartidores de justicia y constitucionalistas -entre ellos quien esto escribe- respecto a la última Reforma Electoral de 2007, que establece con cierta pretensión absoluta el principio de legalidad en materia electoral. Hemos visto, no solamente a nivel federal, sino a nivel estatal, que las leyes son omisas; no existe reconocimiento explícito de muchas situaciones, por lo que tratándose de derechos indígenas, creo que la mejor situación es que sea la jurisdicción, a través de los jueces, quien defina hasta dónde llega un derecho indígena y hasta dónde llega el interés del Estado para regular. Es un reto muy, pero difícil, y se necesita, indudablemente, la ayuda de los legisladores estatales y federales, quienes a través de sus propuestas y debates, pueden lograr el consenso de leyes acordes a los requerimientos, necesidades y realidades de nuestro país y de cada estado.

En ese mismo sentido, son los jueces y magistrados, junto con los académicos y con miembros de la sociedad, los que deben estar discutiendo los hierros, las lagunas jurídicas, las interpretaciones y las concepciones actuales sobre la materia que son susceptibles de enmendar, es decir, se busca superar las deficiencias de hoy considerando la realidad y respetando la constitución y las leyes que de ella emanan.

¹ Celebrado en la ciudad de Chihuahua, Chih., México, el 2 y 3 de octubre de 2008.

Ya es hora de que jueces, legisladores y otros actores políticos estén presentes al momento de proponer, debatir y consensuar las nuevas leyes basadas en los principios constitucionales para la defensa de los derechos indígenas.

Una de las cuestiones que José Emilio Ordóñez Cifuentes, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ha enseñado a lo largo de muchos años, es que el derecho indígena es un derecho alternativo. Es un derecho, no son usos y costumbres, sino un derecho alternativo que reconoce al derecho nacional y estatal como derecho, como sistema jurídico. Esto se asocia, de acuerdo a nuestro interés, con el principio de que las elecciones son una función estatal, ¿pero qué significa esto? Significa que si bien los usos y costumbres de las comunidades indígenas deben respetarse y que ellos mismos son los destinatarios de su propia aplicación, también es cierto que no pueden renunciar las autoridades a regular esos usos y costumbres; en otras palabras, a establecer principios constitucionales y fijar bases legales para el desarrollo de esos derechos.

De ahí que las autoridades electorales tengan el gran compromiso de intervenir, sin interferir, y de apoyar, sin suprimir; todo ello es un balance muy delicado que tiene que manejarse con sumo cuidado.

Otro de los aspectos que llama de manera poderosa la atención, es la Reforma Electoral del 2001, o más bien, la Reforma Constitucional del 2001, puesto que la materia indígena la hizo concurrente. A diferencia de otros sistemas jurídicos, como el de nuestro vecino país del norte, en donde la materia indígena es absolutamente competencia del legislador federal; nosotros tenemos la ventaja de que la regulación indígena es doble, pues tanto el legislador federal como el legislador local deben de concurrir. Creo que resulta racional y positivo que esto sea así, porque las comunidades indígenas son tan diversas, tan variadas, y presentan una problemática tan compleja, que requieren que ambos legisladores sean quienes concurren para regularla.

Pero eso si, no debe perderse de vista que desde un sistema federal son las entidades federativas las primeras que deben de hacerlo, porque son precisamente las entidades federativas y sus comunidades parte de la sociedad mexicana. A las entidades federativas les compete, en principio, regularlas; a ellos les competen establecer mecanismos de

respeto hacia esos usos y costumbres. La autoridad federal, desde ese punto de vista, puede ser subsidiaria, puede establecer principios todavía más vagos y más generales para este propósito.

Chihuahua, sede del *Primer Congreso Internacional sobre Usos y Costumbres Indígenas en Materia Electoral*, tiene un antecedente y una ventaja muy importante, pues es tierra de innovadores -tierra de José Fernando Ramírez, el creador del amparo en nuestro país, o de Manuel Gómez Morín, de instituciones políticas importantes-, y continúa con este papel, pues ahora se enorgullece de adjuntar -como señaló el Magistrado Constancio Carrasco Daza²- el liderazgo en el establecimiento de procedimientos orales en sus juicios. En la mañana del viernes 3 de octubre de 2008, varios señores magistrados de las Sala Superior, Regionales y Estatales, tuvieron la oportunidad de ver las audiencias y el desarrollo de un juicio oral en materia penal, que verdaderamente los dejó sorprendidos por la inmediatez, la celeridad, la seriedad y esfuerzo de la juzgadora, aunado una capacidad impresionante para manejar el caso. Ahora se pretende que, sumado a estos logros, también sea Chihuahua un estado que legisle y administre la justicia electoral indígena de manera ejemplar. Cada estado en ese sentido es distinto. No se pueden buscar las mismas instituciones y razones que en Oaxaca, o en Chiapas o en otros estados; cada estado tiene que poner su propia dinámica y por eso cada uno de ellos debe de legislar y regular su sociedad indígena.

Por ejemplo, la división territorial en el fondo tiene mucho que ver con lo electoral, pues se relacionan a través de la distritación; Ricardo Pozas y Gonzalo Aguirre Beltrán en un libro clásico de 1956³, hacían referencia entre Chiapas y Oaxaca respecto de la regulación de las sociedades indígenas de ambos estados, y ambos antropólogos, quienes son los *Maestros de Antropología* en nuestro país, decían que Chiapas no había logrado regular las costumbres de los pobladores indígenas, como sí lo había ya logrado Oaxaca desde entonces; y ellos daban una razón, una razón muy simple, basada en la cuestión territorial si quie-

² Magdo. Constancio Carrasco Daza, Cuarta Mesa de Trabajo "La regulación internacional de los usos y costumbres indígenas en materia electoral", dentro del *Primer Congreso Internacional sobre Usos y Costumbres Indígenas en Materia Electoral*, viernes 3 de octubre de 2008.

³ Gonzalo Aguirre Beltrán y Ricardo Pozas Arciniega, *La política indigenista en México: métodos y resultados*, 2 vols., 3ª. ed., México, CNCA, 1991 (Colección Presencias, 42-43).

ren ustedes, pero muy importante: Oaxaca había hecho su división municipal a lo largo de la distribución geográfica de sus comunidades indígenas: por eso Oaxaca tiene 570 municipios.

Chiapas no lo hizo así. Chiapas había dividido, de manera artificial, sus municipios, separando a las comunidades indígenas entre sí. ¿Esto qué provoca? Provoca la perfecta coincidencia en Oaxaca de la división política de municipios con las comunidades indígenas: las autoridades de esos municipios son autoridades indígenas, es una cuestión natural, no hay división, sencillamente hay *integración*, en el buen sentido de la palabra. Pero en Chiapas lo que sucedió, y también en otros estados, fue que las comunidades indígenas al ser segmentadas por la división política que se les aplicó, se dispersaron en el universo poblacional del municipio, y que fueran, como dijera una célebre sentencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos, una minoría insular. Una minoría insular que por más que vote, por más que presente candidatos, nunca va a poder ser electo el candidato o el representante de esa comunidad indígena, porque la mayoría de la población no es indígena, en consecuencia el voto se dispersa.

Sobre esta aparente disminución de los derechos políticos de los indígenas, nuestro país ha dado soluciones de distintos tipos. Miguel León Portilla comentaba que la realidad presentaba dos situaciones contrastantes: por un lado la existencia de una autoridad como presidente municipal, y otra autoridad indígena, propiamente electa por los indígenas. Y por supuesto, lo que hacía la autoridad municipal no garantizaba que las comunidades lo respetaran, porque ellos obedecían a otra autoridad, la electa por ellos.

Puede ser que en Chihuahua se esté en presencia de eso, que haya autoridades municipales, pero que los indígenas Rarámuris o los otros grupos indígenas que hay en este estado tengan sus propias autoridades; por ejemplo, hay toda una historia sobre el consejo supremo Tarahumara, que se crea en 1939, a partir de entonces los gobernadores de cada una de las comunidades son electos por los indígenas, de tal manera que esos gobernadores son realmente autoridades paralelas a la autoridad municipal estatal.

Sería conveniente que Chihuahua dividiera territorialmente esas comunidades indígenas, creando nuevos municipios o distritos, tal y

como lo sugiere el Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, Yussif Heredia⁴. Esta es una cuestión que corresponde al Estado y quizá corresponde al legislador y no a los jueces decirlo, pero parece que ya no es tiempo de pensarlo, sino de incorporar ya en la ley orgánica municipal una disposición que establezca para las autoridades municipales el que éstas tendrán la obligación de consultar con las autoridades indígenas para la consecución de todos los fines municipales y para garantizar plenamente los derechos de estas comunidades.

Si bien es cierto que la Magistrada de la Sala Regional Xalapa, Yolli García Álvarez, y quien esto escribe, hemos participado en la defensa de los derechos indígenas, confirmándolos o garantizándolos, ya sea en la Sala Superior o en la Regional, los cuales han aumentado considerablemente en los últimos tiempos, eso no es lo importante en este momento. Lo que es de llamar la atención son algunos de los problemas que se encuentran con estos usos y costumbres; ya no se trata de ser muy entusiastas en el respeto a los derechos, porque creemos que ya está a destiempo, tal y como lo sentenciara en 1936 el patriarca Rarámuri José Jaris en un discurso ante representantes del Presidente Lázaro Cárdenas: *es ya tiempo de que demostramos que podemos mejorar por nosotros mismos*. Esto nos conduce a la reflexión, pues si uno de los patriarcas más reconocidos de los Tarahumaras, un líder en toda la extensión de la palabra, manifestaba a fines del primer tercio del siglo XX que su raza podía procurar el mejoramiento por sí misma, sus palabras se convierten en una lección para el presente, pues desde entonces claman que tenemos que tratarlos como lo que son: mexicanos iguales a nosotros, con derechos y obligaciones, pero respetando sus propias reglas.

Desde ese punto de vista, no es creíble que podamos nosotros, como sociedad, tolerar la discriminación de los discriminados; es decir, no puede tolerarse que una mujer indígena sea discriminada dentro de su propio grupo indígena, como es el caso de Eufrosina Cruz Mendoza⁵.

⁴ Magdo. Yussif Heredia, Quinta Mesa de Trabajo “Justicia Electoral en materia de usos y costumbres indígenas”, dentro del *Primer Congreso Internacional sobre Usos y Costumbres Indígenas en Materia Electoral*, viernes 3 de octubre de 2008.

⁵ Magdo. Salvador Olimpo Nava Gomar, Tercera Mesa de Trabajo “Derecho Indígena Electoral Comparado”, dentro del *Primer Congreso Internacional sobre Usos y Costumbres Indígenas en Materia Electoral*, viernes 3 de octubre de 2008. En su intervención, el Magdo. Nava Gomar hizo alusión a este caso de la indígena oaxaqueña.

Lo que llama la atención, es que esta candidata a un puesto municipal en la sierra de Oaxaca se presentó a la contienda, pues su popularidad y liderazgo social estaban sin lugar a dudas demostrados, a pesar de no fungir como candidata de manera oficial, pues no podía hacerlo como candidata por una sencilla razón: los candidatos en los usos y costumbres indígenas necesitan demostrarle a la comunidad su trabajo, su *tequio*, y en esta comunidad el *tequio* está prohibida para las mujeres. Ello no es una regla de beneficio para las mujeres, al contrario, es una regla para discriminarlas; ellas no pueden ni siquiera contar en la vida política de su comunidad.

De tal manera que ella, al no poder haber participado en el *tequio*, formalmente no podía ser candidata al puesto de elección municipal. Ella no pudo aparecer ni votar el día de la elección, porque también está prohibido por usos y costumbres el que la mujer vote.

Lo anterior nos hace creer que habrá que tratar a las comunidades indígenas con la madurez que merecen, y el respeto que también merecen, pero eso sí, como es la elección una función estatal, la autoridad estatal, la autoridad electoral y la autoridad jurisdiccional deben, en todo caso, ir acotando estos excesos en los usos y costumbres.

Para nuestro país es realmente sencillo signar convenios internacionales relativos a los usos y costumbres indígenas, porque fuimos el segundo país en firmar en la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo⁶, en cuyo artículo octavo establece que ningún uso y costumbre podrá aplicarse en contra de un principio fundamental en el estado en cuestión. La igualdad entre el hombre y la mujer es un principio fundamental, y en consecuencia, el uso discriminatorio de las mujeres no puede ser tolerado por ninguna autoridad.

El doctor Francois Lartigue⁷, de manera muy atinada, hace referencia respecto al trabajo que les cuesta a los miembros de una comunidad indígena votar, cuando estos se hallan en una agencia municipal varios kilómetros fuera de la agencia en donde está ubicada la cabecera municipal.

⁶ Este tema fue tratado por el Magdo. Constancio Carrasco Daza, y el Director Ejecutivo de CAPEL/IIDH Dr. José Thompson, en la Cuarta Mesa de Trabajo, ya citada en la nota 3.

⁷ Dr. Francois Lartigue, del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), participó en la misma Cuarta Mesa de Trabajo.

Una de las cuestiones que se han visto en últimas fechas en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es que los problemas de las comunidades indígenas se dan precisamente por las relaciones de poder de la cabecera municipal con las agencias municipales. El Tribunal está tratando de reglamentar que las elecciones sean en todo el municipio, tanto en la cabecera como en las agencias, pero muchas veces es *muy difícil*: muy difícil para el propio habitante de la agencia, muy difícil para trasladarse, etc. Una solución es, tal y como sugiere la ponencia del Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, Yussif Heredia, que las agencias o las autoridades auxiliares estén ya más descentralizadas, no tratarlas como las delegaciones de la Ciudad de México que tenemos, sino más bien como gobiernos locales de sus comunidades, y que en un Consejo Municipal las autoridades de la cabecera, junto con las autoridades de todas las agencias, se reúnan de vez en cuando para aprobar las leyes, los bandos y los acuerdos administrativos que tengan que hacerse.

En otras palabras, cuando la realidad geográfica y cuando la realidad social se impone al derecho, es necesario que el legislador encuentre una solución legislativa innovadora en ese sentido, desglosando, desmembrando si se quiere, el municipio que nunca ha estado unido por razones geográficas o sociales, y en todo caso, tratar de alguna manera dar una solución legislativa sobre esta cuestión.

Por supuesto que se trata de una cuestión tan importante y tan interesante, sin embargo es necesario esbozar un último tema, concerniente a cuál es el compromiso de las autoridades electorales en este rubro, el también importantísimo compromiso de la comunidad de respetarse a sí misma y, evidentemente, no discriminar.

Los usos y costumbres como bien hemos señalado y es preciso subrayarlo, no provienen de la época prehispánica; todos sabemos que muchos usos y costumbres han tomado, con la evolución del tiempo, prácticas que se han ido agregando. Ahora por ejemplo, conocemos muchos usos y costumbres que están muy ligados a prácticas de la religión católica, eso evidentemente, no eran parte de los usos y costumbres ancestrales prehispánicos, esos fueron modificados a partir del siglo XVI.

Es por ello que debe considerarse la existencia de un derecho nacional, por ser función estatal el ir cambiando ciertos abusos que podamos notar en esos usos y costumbres, porque todos los usos y costumbres son dinámicos también. De tal suerte que debemos preguntarnos, ¿cuál sería el compromiso de las autoridades electorales bajo estas consideraciones? Lo que es un hecho es que no puede adoptarse lo que se llama en la política “de los brazos caídos”, que muchas veces se advierte en los casos que llegan a la Sala Superior del TEPJF: hacen como que no hacen, o no hacen que hacen; es decir, la orden por parte del Tribunal es: convoca, concilia, haz, y la autoridad electoral formalmente ni convoca, ni concilia, ni hace, y hace como que hace, pero no lo hace. Es cuando se estima que algún *memorándum* lo hará. Eso no lo que se espera, ni lo que debe ser. Es decir, la política de los brazos caídos no puede ser tolerada en un compromiso tan importante como lo es cumplir con nuestras comunidades indígenas.

Hemos visto también que la autoridad electoral algunas veces determina que no hay condiciones favorables para los cambios, porque el conflicto en el municipio es tan radical y la violencia esta tan pronta a estallar, que no hay las condiciones mínimas para celebrar elecciones, y en consecuencia, los votantes en ese municipio tiene autoridades nombradas por el Congreso o por cualquier otro, lo cual es totalmente contrario los propios usos y costumbres y a los principios constitucionales y autogobierno, pero también es contrario al principio de la forma republicana de gobierno que exige que haya renovación periódica de las autoridades.

Esto no se puede tolerar por las autoridades electorales, por lo cual el compromiso de nuestras autoridades electorales debe ser el respeto a la Constitución y a los usos y costumbres de las comunidades indígenas; otro compromiso que es muy importante, es que no intervenga el Congreso. El Congreso está formado por diputados de partidos, y una lógica clara es de que los usos y costumbres no son organizados por los partidos, así es que, cuando la legislación al momento de decir que las elecciones por usos y costumbres tendrá que ser ratificadas, validadas por el Congreso, estamos haciendo un círculo vicioso. Tiene que ser la propia autoridad electoral, o los Tribunales Electorales los que, más

ajenos quizá a la política partidista, deba de convalidar estas elecciones por usos y costumbres. Así es que, reservemos al Congreso asuntos de otra naturaleza, pero no los mezelemos con los usos y costumbres en las comunidades indígenas.

Nuestra tarea hoy es ver y revisar de manera muy cuidadosa cuando la legislación electoral, a la cual el Estado tiene toda la legitimidad de regular los usos y costumbres, tiene que adaptarse a su realidad con cierta flexibilidad. Por ejemplo, en el caso de Oaxaca, donde la Constitución y la ley establece el primero de enero como la fecha fatal de toma de protesta de todas las autoridades municipales; allí el Constituyente oaxaqueño está olvidando que las elecciones por usos y costumbres tienen un calendario distinto; por ejemplo, éstas pueden celebrarse en diciembre, pero entonces, ¿cómo vamos a exigir que el primero de enero estén tomando posesión de los cargos? Muchas veces, los miembros de los Tribunales Electorales tienen que atacar esas disposiciones legales, muchos de esos juicios violatorios de los derechos de las comunidades indígenas en su elección, pues se declararan irreparables porque ya pasó el *famosísimo* (y fatídico) primero de enero y no podemos hacer.

El legislador tiene que ser lo suficientemente sensible para tener su propia capacidad de regulación y comprender la manera en que cada comunidad vive sus usos y costumbres; decidir esto es una cuestión que compete de manera exclusiva a las autoridades indígenas validadas por la autoridad electoral. El camino ya está trazado, y México ve hacia esa senda del total reconocimiento de los derechos, usos y costumbres indígenas; falta mucho por hacer, pero ya hemos comenzado.

Derecho Indígena Electoral Comparado*

Salvador Olimpo Nava Gomar**

* Ponencia presentada en el marco del *Primer Congreso Internacional sobre Usos y Costumbres Indígenas en Materia Electoral*, celebrado en la ciudad de Chihuahua, los días 2 y 3 de octubre de 2008.

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

INTRODUCCIÓN

El objeto del presente documento consiste en realizar una propuesta de clasificación de los sistemas que rigen en la materia electoral para los pueblos indígenas y sus integrantes, tanto en la materia sustantiva (derechos y obligaciones), como en el aspecto adjetivo (procedimientos para elegir a sus representantes y para resolver los medios de impugnación) y lo que atañe a la cuestión orgánica (órganos electos, así como órganos responsables de la conducción del proceso y de la decisión de los medios de impugnación), a través de las decisiones de los órganos jurisdiccionales supranacionales y estatales. Tal clasificación, como se verá, es en orden a la elección por entero de sus autoridades, o bien, a través de acciones afirmativas.

Tal ejercicio se realiza por medio de un ejercicio de derecho comparado que comprende el sistema internacional, el nacional y el de las entidades federativas en México.

I. MODELOS EN EL RÉGIMEN ELECTORAL INDÍGENA

En la materia electoral imperan, desde mi perspectiva, dos modelos¹ en materia sustantiva, adjetiva y orgánica: a) El sistema autóctono u originario, y b) El sistema integracionista.

El sistema autóctono u originario es *“aquél en el que se reconocen y respetan íntegra y plenamente los órganos, normas sustantivas consuetudinarias y procedimientos indígenas”*², mientras que en el integracionista se establecen instrumentos, políticas o mecanismos en los que *“se procura incluir indígenas en las fórmulas de gobierno establecidas en el sistema jurídico codificado o legislado, a través de un procedimiento que facilite su acceso a los cargos de representación popular o el ejercicio de sus derechos de participación política”*.³

¹ Silva Adaya, Juan Carlos, *Control de la Constitucionalidad y elecciones indígenas*, México, Porrúa, pp. 16-17

² Op. cit, pp. 17.

³ Silva Adaya, Juan Carlos, *Derecho consuetudinario indígena, tutela judicial efectiva y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, en *Derechos Indígenas y Elecciones*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003, pp. 87

II. POBLACIÓN INDÍGENA EN LATINOAMÉRICA

El carácter minoritario de los indígenas en cada Estado nacional no es impedimento alguno para desconocer que las prerrogativas que se establecen en favor de las comunidades indígenas desde los tratados de derecho internacional público, corresponden al género derechos humanos (especialmente en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 sobre de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes) la propia legislación nacional de cada Estado. Sin perjuicio de este principio, me permito referir los siguientes datos sobre el porcentaje de población indígena de ciertos países de la región latinoamericana con una fuerte presencia de dicho sector:⁴

- Bolivia con un 71% de población indígena.
- Guatemala con un 66% de población indígena.
- Perú con un 47% de población indígena
- Ecuador con un 43% de población indígena
- Honduras con un 15% de población indígena
- México con un 14% de población indígena

III. RESOLUCIONES JURISDICCIONALES RELEVANTES

1. Corte Interamericana de Derechos Humanos

En el caso *Yatama versus Nicaragua*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resuelve concluyendo que no se respetaron los derechos humanos de las comunidades indígenas de la Costa Norte del Atlántico Supuesto, por lo que, ahora, se puede advertir que no existía afiliación a alguno de los modelos señalados, porque no había disposiciones sustantivas, adjetivas y orgánicas a favor de las comunidades indígenas.⁵ En sentido similar se resuelve en el asunto *Yakye Axa vs. Paraguay*.

⁴Vease Nohlen, Dieter y otros, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 2007, p. 699.

⁵ Sin embargo, existen autores que, por sus conclusiones, podría desprenderse que Nicaragua corresponde al modelo integracionista, como ocurre en el trabajo de ANAYA, S. James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005, p. 146.

A. Caso Yatama vs Nicaragua.

- o El 15 de agosto de 2000, el Consejo Supremo Electoral emitió una resolución, que excluyó a YATAMA de las elecciones de 5 de noviembre de 2000, tanto en la RAAN, como en la RAAS.
- o El 18 de agosto de 2000 YATAMA presentó ante el Consejo Supremo Electoral un recurso de revisión en contra de la resolución de 15 de agosto de 2000. No hay constancia de que se hubiera emitido pronunciamiento alguno sobre este recurso.
- o El 30 de agosto de 2000 Yatama presentó ante el Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, recurso de amparo administrativo, en contra de la resolución del Consejo Supremo Electoral de 15 de agosto de 2000, solicitando “la suspensión del acto y de sus efectos”.
- o El 25 de octubre de 2000 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió la sentencia No. 205, en la que declaró “improcedente el recurso de amparo interpuesto por YATAMA, dado que la resolución del Consejo Supremo Electoral de 15 de agosto de 2000 es una resolución de materia electoral, y la mencionada Sala carece de competencia sobre dicha materia.
- o El 24 de agosto de 2000, el representante de Yatama interpuso denuncia ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el 3 de marzo de 2005 la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos emitió una resolución final respecto de la mencionada denuncia mediante la cual declaró que el Consejo Supremo Electoral y la Corte Suprema de Justicia “han vulnerado los derechos civiles y políticos, traducidos en el derecho a la igualdad ante la ley, el derecho a no ser sujetos de discriminación, el derecho de participación política, a elegir y a ser electos, al respeto de su identidad cultural, así como al derecho a la protección judicial de los candidatos a Alcaldes, Vice-alcaldes, concejales y población en general de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó lo siguiente:

- o Las decisiones adoptadas por el Consejo Supremo Electoral que afectaron la participación política de los candidatos propuestos por YATAMA para las elecciones municipales de noviembre de 2000 no se encontraban debidamente fundamentadas ni se ajustaron a los parámetros consagrados en el artículo 8.1 de la

Convención Americana, por lo que el Estado violó el derecho a las garantías judiciales consagrado en dicho artículo, en relación con el artículo 1.1 de dicho tratado.

- o El Estado violó el derecho a la protección judicial relativa a tener un recurso sencillo y rápido o a cualquier recurso efectivo, en perjuicio de los candidatos propuestos por YATAMA para participar en las elecciones municipales de 2000, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma.

Al analizar el goce de los derechos políticos por las presuntas víctimas en este caso, se debe tomar en consideración que se trata de personas que pertenecen a comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, quienes se diferencian de la mayoría de la población, *inter alia*, por sus lenguas, costumbres y formas de organización, y enfrentan serias dificultades que los mantienen en una situación de vulnerabilidad y marginalidad.

La Corte encuentra necesario indicar que cualquier requisito para la participación política diseñado para partidos políticos, que no pueda ser cumplido por agrupaciones con diferente organización, es también contrario a los artículos 23 y 24 de la Convención Americana, en la medida en que limita, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de los derechos políticos y se convierte en un impedimento para que los ciudadanos participen efectivamente en la dirección de los asuntos públicos.

- o Nicaragua no adoptó las medidas necesarias para garantizar el goce del derecho a ser elegidos de los candidatos propuestos por YATAMA, quienes son miembros de comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, ya que se vieron afectados por la discriminación legal y de hecho, lo cual impidió su participación en condiciones de igualdad en las elecciones municipales de noviembre de 2000.
- o El Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de

acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.

- o El Estado violó los artículos 23 y 24 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de los candidatos propuestos por YATAMA para participar en las elecciones municipales de noviembre de 2000, ya que dispuso y aplicó disposiciones de la Ley Electoral de 2000 que establecen una restricción indebida al ejercicio del derecho a ser elegido y lo reglamentan de forma discriminatoria.
- o Asimismo, el Estado violó el artículo 23.1 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de dicho tratado, en perjuicio de dichos candidatos, como consecuencia de que las decisiones que los excluyeron de ejercer dicho derecho fueron adoptadas en contravención de las garantías previstas en el artículo 8 de la Convención y no pudieron ser controladas a través de un recurso judicial.

B. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay.

En el caso de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido *«de conformidad con los artículos 24 (Igualdad ante la Ley) y 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) de la Convención Americana, los Estados deben garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos de estas personas que están sujetas a su jurisdicción. Hay que resaltar que para garantizar efectivamente estos derechos, al interpretar y aplicar su normativa interna, los Estados deben tomar en consideración las características que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural»*

2. Sistema Nacional en Latinoamérica

A. Bolivia⁶

De los los 314 municipios del país, 203 tienen mayoría indígena y sólo 111 tienen presencia minoritaria indígena. Los pueblos indígenas en Bolivia utilizan como procedimiento electivo el consenso, por lo que se está en presencia de un sistema autóctono en el plano sustanti-

⁶ Arnold y, Denise y Villarroel Víctor, Pueblos Indígenas y originarios de Bolivia. Hacia su Soberanía y Legitimidad Electoral, Corte Nacional Electoral, Primera Edición, La Paz, 2004.

vo y procedimental, mientras que el orgánico para la administración de justicia podría ser autóctono u originario.

Actualmente se debate la viabilidad de incluir el nivel municipal en un reordenamiento de territorialidad-administrativa del aparato estatal como parte de los cambios necesarios para lograr la plena inclusión de los territorios e instituciones de los pueblos indígenas, bajo sus propios términos en un Estado plurinacional. También se propone la elección diferenciada, es decir, la población no indígena acude a la elección por voto universal, mientras que la población indígena al consenso social.

Al haber dos sistemas de elección en Bolivia, uno de voto universal y otro de consenso, y al ser el 50% de la población indígena, actualmente se esta proponiendo que la Corte Nacional Electoral tenga una Sala General la cual tendría relación directa con las estructuras departamentales, provinciales y municipales, orientando su labor electoral hacia la población no indígena, y una Sala Especial Indígena que tendría relación directa con la población indígena.

B. Colombia

La Constitución Política de Colombia dispone en su capítulo 4^o, artículo. 171, que dos senadores serán elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. La circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante el certificado de la respectiva organización, refrendado por el ministro de gobierno.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo 5^o, artículo 176, la Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales, para lo cual la ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. De esta manera, Colombia se afilia al modelo integracionista.

C. Ecuador

En Ecuador los indígenas tienen participación ante los gobiernos al contar con un grupo de diputados que desempeñan el cargo de diputados indígenas, por lo que al incluir una acción afirmativa en el plano sustantivo y orgánico (integración del órgano) se está en presencia de un modelo integracionista. En dicho sentido, persiste dicho modelo en la integración del Tribunal Constitucional, porque una de las ternas es propuesta por las centrales de trabajadores y las organizaciones indígenas y campesinas de carácter nacional legalmente reconocidas. Así, actualmente una de las magistradas de dicho órgano jurisdiccional es indígena (Dra. Dina Pacari Vega Conejo).

D. Perú

En la Ley de Elecciones Regionales 27.683 del 15 de marzo de 2002, en su artículo 12, se establece un modelo integracionista en el plano sustantivo y orgánico, ya que los partidos políticos deben nominar candidatos indígenas en 15% de sus listas para ocupar cargos en los consejos municipales y asambleas regionales en aquellos distritos amazónicos en los que exista abundante población indígena, lo que ha desincentivado la formación de partidos políticos indígenas.

E. Venezuela

En el Estado Bolivariano, los indígenas compiten por tres curules del legislativo nacional unicameral (Asamblea Nacional), y por curules en las Asambleas Nacionales y estatales en donde las poblaciones indígenas están concentradas. De esta manera, se afilia tal nación al modelo Integracionista, por lo que respecta al plano sustantivo y orgánico.

3. Sistema local en los Estados de la República Mexicana

En México, se contempla la posibilidad de elecciones por usos y costumbres en los siguientes estados: Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

Los estados de Chiapas, San Luis Potosí y Tabasco cuentan con disposiciones en su legislación local, que pretenden garantizar la representación de los indígenas tanto en sus respectivos Congresos, como

en los ayuntamientos con población indígena, por lo que corresponderían al modelo integracionista o de acciones afirmativas.

En Chiapas el artículo 37, fracción XV, del Código Electoral del Estado, prevé como obligación de los partidos políticos que en los distritos y municipios con población predominantemente indígena preferirán registrar candidatos a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los Ayuntamientos, la población indígena de esos Municipios esté proporcionalmente representada.

Por su parte, en San Luis Potosí en el artículo 33, párrafo séptimo, de la Ley Electoral Local, se establece que en los municipios donde la población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos incluirán en las planillas para la renovación de ayuntamientos, a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas de dicho municipio, integrando, cuando menos, una fórmula de candidatos propietario y suplente de dichas comunidades, ya sea en la planilla de mayoría relativa o en la lista de regidores de representación proporcional. Para determinar la mayoría de población indígena, se estará al último de los censos que en ese sentido emita la autoridad competente, y de acuerdo con los lineamientos que al efecto expida el pleno del organismo electoral.

En Tabasco se deja esta facultad a los partidos políticos de incluir participación de mujeres e indígenas de acuerdo con los documentos internos del partido (artículo 169, párrafo tercero del Código Electoral del Estado).

Por lo que atañe a Tlaxcala, se prevé que en las presidencias municipales auxiliares se elija a un presidente auxiliar municipal, cada tres años y en forma popular directa, atendiendo a los usos y costumbres de la comunidad.

En el Estado de Campeche se adoptó el modelo llamado originario o autóctono, consistente en reconocer el derecho de los pueblos indígenas para establecer sus propias formas de organización política y ejercer sus derechos de participación política, según normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Se estableció un Consejo Maya como órgano colegiado de representación del pueblo indígena maya. El Gran

Consejo Maya celebra un Congreso, cuando menos una vez al año, al cual asisten y participan dignatarios de las comunidades indígenas mayas para discutir temas relativos a reformas, crear o aplicar leyes, así como temas relativos a usos, costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas.

En el Estado de Oaxaca de los 570 municipios, 418 eligen a sus autoridades municipales por el sistema de usos y costumbres.

En esta entidad federativa, también destaca un asunto resuelto por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. Ahí, la agrupación política denominada Movimiento de Unificación y Lucha Trique (MULT) solicitó en el mes de abril del 2003, su registro como partido político local ante el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, el cual le negó el registro, por lo que en apelación acudieron ante el Tribunal Electoral del Estado, instancia que el 10 de noviembre de ese mismo año, ordenó que se otorgara el registro como partido político local, denominado Partido Unidad Popular (PUP).

En la emisión de esta resolución, se aplicó una administración de justicia garantista para los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, considerando que la organización política MULT se integraba por grupos étnicos.

En dicha resolución, como se trató de grupos étnicos que gestionaban para obtener su registro como partido político, al momento de resolver, se consideró conveniente aplicar lo contenido en los artículos 2º, fracción VIII y 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16 y 25 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, así como el Convenio 169 de la Organización Nacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales, a fin de que no se quebrantara la garantía de audiencia y el derecho de defensa.

El Partido Unidad Popular tuvo su primera participación en el proceso electoral del Estado de Oaxaca en el 2004. Registró candidatos a concejales de los ayuntamientos, a diputados locales e incluso a Gobernador, sin obtener ningún triunfo.

En el proceso electoral ordinario celebrado en 2007, el Partido Unidad Popular participó en la elección a diputados locales de mayoría relativa en los veinticinco distritos uninominales que integran dicha entidad federativa, respecto a la elección de diputados por el prin-

cipio de representación proporcional registró diecisiete fórmulas, finalmente, para la elección de concejales a los ayuntamientos, registró quince candidatos a presidentes municipales.

De todos los candidatos registrados, el Partido Unidad Popular solamente obtuvo una diputación al Congreso local por el principio de representación proporcional⁷, así como la Presidencia Municipal del Municipio de Santiago Juxtlahuaca⁸.

4. Algunas decisiones relevantes en materia de derecho indígena de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En dicha entidad federativa han ocurrido el mayor número de asuntos relacionados con elecciones indígenas bajo el sistema de usos y costumbres, respecto de la cual, como se anticipó, corresponde al modelo autóctono u originario, porque dichas comunidades determinan el procedimiento electoral, los cargos a elegir en el ayuntamiento municipal y la temporalidad (un año, uno y medio o dos, inclusive, hasta tres, siempre que no exceda de dicho plazo de duración del encargo). La posición del Tribunal Electoral, como se podrá apreciar, ha asumido una actitud garantista que ha permitido un auténtico acceso a la jurisdicción del Estado y ha ampliado los alcances del derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas pero con pleno respeto de los derechos humanos y los principios que rigen en el Estado constitucional y democrático de derecho en México.

A. Caso Asunción Tlacolulita, Oaxaca⁹.

La comunidad del Municipio de Asunción Tlacolulita, Oaxaca, en Asamblea General, mediante el sistema de usos y costumbres, eligió a sus autoridades municipales para el trienio 1999-2001, la cual fue declarada válida por Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

⁷ http://www.iee-oax.org.mx/procesos/2007/candidatos/DIP_RP.pdf

⁸ http://www.iee-oax.org.mx/procesos/2007/candidatos/PRE_PUP.pdf

⁹ De dicha ejecutoria derivaron las siguientes tesis relevantes:

- PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL.
- PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS PROCESALES DEBE HACERSE DE LA FORMA QUE LES SEA MÁS FAVORABLE.

El 31 de diciembre de 1998 se publicó en el Periódico Oficial del gobierno del Estado de Oaxaca, el Decreto N° 39 de la LVII Legislatura del Estado, erigida en Colegio Electoral, por el que “se invalidan las elecciones de los Concejales Municipales bajo el Régimen de Derecho Consuetudinario” celebradas en los municipios de San Andrés Zabache, Ejutla y Asunción Tlacolulita, Yautepec.

Los ciudadanos Herminio Quiñónez Osorio y Ángel García Ricárdez, ostentándose como representantes de la Asamblea Comunitaria del Municipio de Asunción Tlacolulita, Yautepec, Oaxaca, ante el Congreso del Estado, promovieron juicio de revisión constitucional electoral, en contra del Decreto Número 39 del 31 de Diciembre de 1998, mediante el cual se invalidó la elección antes precisada, así como la omisión en que incurrió el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca para convocar a la realización de una elección extraordinaria en dicha comunidad y el propio hecho de que, hasta aquella fecha, dicha elección no se había celebrado.

El 11 de noviembre de 1999, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió la improcedencia del juicio de revisión constitucional electoral con número de expediente SUP-JRC-152/99, y ordenó que la demanda se tramitara como juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SUP-JDC-037/99).

El 10 de febrero de 2000, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó **sentencia en el juicio SUP-JDC-037/99**, determinando: **I.** Sobreseer respecto del Decreto número 39; **II.** Ordenar al Consejo General del Instituto Estatal Electoral se realizaran elecciones extraordinarias de concejales en el municipio

- USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA EN LAS ELECCIONES.

- USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. COMPRENDEN EL LUGAR EN QUE SE LLEVAN A CABO LAS ELECCIONES (Legislación de Oaxaca).

- USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUECUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS.

- USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO SE TRATA DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL.

de Asunción Tlacolulita, Distrito Judicial de Yautepec; **III.** Dejar sin efecto el Decreto número 112 del H. Congreso del Estado, y **IV.** Conceder un plazo de 90 días contados desde la notificación de la propia sentencia, para que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca diera cumplimiento a lo antes precisado, así como un plazo de 15 días hábiles en que se celebraran las elecciones extraordinarias de mérito.

Posteriormente, los actores en dicho juicio promovieron incidente de inejecución de sentencia, el cual se declaró infundado, toda vez que la no realización de la elección extraordinaria en el municipio de Asunción Tlacolulita, Distrito Judicial de Yautepec, Oaxaca, obedeció a la negativa del propio Consejo de Ciudadanos Principales para entregar el palacio municipal de dicha población, por lo cual dicho hecho era una causa no imputable al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, pero sí una condición jurídica y fáctica necesaria para la realización de dichas elecciones extraordinarias, de acuerdo con los usos y costumbres vigentes para la renovación de dicho ayuntamiento, lo cual válidamente se estableció por dicho Consejo General como parte de sus atribuciones jurídicas y en cumplimiento de la sentencia. En consecuencia, se dejó expedita la vía para que la autoridad responsable diera aviso al Congreso del Estado de Oaxaca, para el efecto de que este último, en ejercicio de sus atribuciones constitucionalmente previstas, nombrara un concejo municipal.

En dicha resolución se realizó una interpretación *favor acti* para posibilitar la tutela judicial efectiva a las comunidades indígenas, esto es, los integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso real a la jurisdicción del Estado, por lo que se debe dispensar una justicia en la que se puedan defender sin que se interpongan impedimentos procesales por los que indebidamente se prescindiera de sus particulares circunstancias, ya que la efectividad de la administración de justicia electoral debe traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo, el problema planteado. Asimismo, se estableció que las normas procesales, especialmente aquellas que imponen determinadas cargas, deben inter-

pretarse de la forma que resulte más favorable a las comunidades indígenas.

Por otra parte, se sostuvo que se debe preservar la realización de esas elecciones en el sitio en el que inveteradamente ha tenido su desarrollo la correspondiente asamblea electoral, bajo condiciones que aseguren la realización con regularidad y en un ambiente que genere las circunstancias propicias para dar vigencia a unas elecciones auténticas y libres, en las que se pueda ejercer libremente el derecho de sufragio. Asimismo, los ciudadanos y las autoridades comunitarias, municipales, estatales, del Distrito Federal y federales, están obligados a respetar las normas consuetudinarias o reglas internas respectivas.

B. Caso Tanetze de Zaragoza, Oaxaca¹⁰

EL SUP-JDC-11/2007 fue promovido por Joel Cruz Chávez y otros, contra el Decreto número 365 de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca, mediante el cual se ratifica el acuerdo y declaración del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de veinte de diciembre de dos mil seis, que establece la falta de condiciones necesarias para renovar concejales al ayuntamiento de Tanetze de Zaragoza.

En este ayuntamiento, la LIX legislatura del Congreso estatal determinó que no existían condiciones para celebrar elecciones regidas por las normas de derecho consuetudinario (usos y costumbres).

En Tanetze de Zaragoza, no se han elegido concejales desde el año 2002 y, por lo tanto, se consideró fundada la violación al derecho al sufragio. La consideración en la que se basó el Congreso estatal para sustentar que no existen condiciones para celebrar elecciones, fue un informe remitido por el administrador municipal a la autoridad electoral. Para dar respuesta eficaz y eficiente a los planteamientos de ciudadanos de este ayuntamiento, los magistrados realizaron una suplencia en la deficiencia de la queja y, por unanimidad, se revocó el decreto

¹⁰ Los criterios relevantes de este asunto fueron:

- COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL. EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA.
- COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA TOTAL EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.
- USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. ES VÁLIDA LA REPRESENTACIÓN DE LOS CIUDADANOS PERTENECIENTES A COMUNIDADES O PUEBLOS INDÍGENAS.

365 del Congreso oaxaqueño, por lo que a éste último se le ordenó emitir un nuevo decreto, debidamente fundado y motivado.

Asimismo, el Consejo General del Instituto Electoral local, en un plazo no mayor a 45 días, debería disponer las medidas necesarias, suficientes y razonables para que, mediante la conciliación pertinente, consultas requeridas directamente con la ciudadanía y resoluciones correspondientes, se considere la posibilidad de realizar elecciones de concejales municipales, privilegiando en todo momento las medidas conducentes y adecuadas para el establecimiento de condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desordenes sociales.

El Tribunal Electoral estableció diversos criterios en materia de acceso a la justicia electoral de pueblos y comunidades indígenas, especialmente con relación a la suplencia de la queja, señaló que tratándose de medios de impugnación promovidos por estos grupos debe corregir cualquier tipo de defecto o insuficiencia del escrito de demanda a fin de garantizarles el acceso pleno y efectivo a la justicia electoral, así como el ejercicio de los derechos político-electorales, tomando en cuenta su situación particular de vulnerabilidad. Asimismo, determinó que las autoridades deben adoptar las medidas adecuadas a su especial situación al hacer de su conocimiento actos que afecten sus derechos.

C. Caso San Juan Bautista Guelache, Etnla, Oaxaca¹¹

En el SUP-JDC-2542/2007, promovido por diversos ciudadanos en contra del decreto número 7 de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, mediante el cual declaró constitucional y calificó como legalmente válida la elección de concejales conforme a las normas de derecho consuetudinario, del municipio de San Juan Bautista Guelache, Etnla, así como la omisión de buscar la conciliación entre las agencias y núcleos que conforman esa municipalidad, atribuida al Instituto Estatal Electoral, se sostuvo que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovi-

¹¹ La tesis relevante del asunto es:

- COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE POR LAS PARTICULARIDADES DE SUS INTEGRANTES.

do por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, que planteen el menoscabo o detrimento de su autonomía para elegir a sus autoridades o representantes por el sistema de usos y costumbres, el juzgador debe analizar la legitimación activa de manera flexible por las particularidades que revisten esos grupos o comunidades, y las posibilidades jurídicas o fácticas que tengan sus integrantes para allegarse de los elementos necesarios para acreditarla, debiendo evitar en lo posible, exigir requisitos o medidas que son propias del sistema ordinario de acceso a la jurisdicción electoral, que puedan impedir la impartición de justicia y el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento en favor de los mencionados grupos o comunidades.

La multiculturalidad en el Estado moderno*

Pedro Esteban Penagos López**

* Ponencia presentada en el marco del *Primer Congreso Internacional sobre Usos y Costumbres Indígenas en Materia Electoral*, celebrado en la ciudad de Chihuahua, los días 2 y 3 de octubre de 2008.

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

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, inspirada en la Declaración de Independencia estadounidense de 1776 y en el espíritu filosófico del siglo XVIII, marca el fin del estado absolutista y el inicio de una nueva época.

Estos acontecimientos originaron el nacimiento del Estado constitucional liberal de derecho que se construye con base en dos principios: la protección de los derechos fundamentales con el reconocimiento del principio de igualdad; y el principio de separación de los poderes del estado.

Sin embargo, la evolución del Estado moderno y las experiencias demostraron que en ocasiones, por lo que hace a la protección de los derechos fundamentales, tratar de manera igual a los desiguales provocaba efectos injustos que el derecho no podía corregir.

Por tanto, se llegó a la conclusión de que no basta crear ciertas esferas de derecho en cuerpos normativos, sino que además es necesario instrumentar los mecanismos idóneos para que puedan ser ejercidos.

En otras palabras, de la declaración formal de los derechos fundamentales, surgió la necesidad de pasar a la observancia material de esos derechos, esto es, a su ejercicio efectivo.

Estos antecedentes son importantes para entender el multiculturalismo en nuestro Estado de derecho, porque las culturas minoritarias no encuentran aún, en plenitud, las condiciones indispensables para hacer valer sus derechos de la misma manera que aquellos que forman parte de la cultura dominante.

De ahí que junto a la protección de los derechos individuales, se consideren los derechos de las minorías como complemento de tales derechos.

Los estados democráticos modernos como México, se caracterizan porque en principio otorgan un trato igual a todos sus miembros, pero reconocen las desigualdades que provoca su propia composición pluricultural.

Esta distinción es importante porque con ello se garantiza la protección de los derechos básicos de los individuos de forma universal; además de que se permite satisfacer las necesidades particulares de los miembros de grupos culturales específicos.

Sobre esa base, podemos decir que el multiculturalismo como co-

riente filosófica, es una expresión del pluralismo cultural que registran los países; y que promueve la no discriminación por razones culturales o raciales; por ello, el reconocimiento de la diferencia cultural, así como la protección a ella, es fundamental para garantizar de mejor manera, la igualdad entre los seres humanos que integran una nación.

En México, los rezagos históricos de los pueblos indígenas han tolerado la desigualdad en los órdenes de cultura económico y social y han generado un círculo vicioso de pobreza y marginación, en donde las carencias sociales se amplían, por lo que es necesaria la intervención de los poderes del estado para superarlas.

Durante mucho tiempo el Estado mexicano se preocupó porque los pueblos indígenas asimilaran la cultura mestiza y no por el reconocimiento y la defensa de las diferencias culturales que practicaban.

Sin embargo, en 1992 se reformó la Constitución general para establecer en su artículo 4º, un principio de reconocimiento de la composición pluricultural y pluriétnica de nuestra nación, con el propósito de proteger los derechos de los pueblos indígenas y reservó al legislador la protección y promoción del desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y los mecanismos para garantizar a los miembros de estas comunidades, el efectivo acceso a la jurisdicción del estado.

Empero, esa reforma no fue suficiente, por ello, en el año 2001 nuevamente se reformó la Carta magna en sus artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115, para prever un conjunto de derechos a favor de los grupos indígenas, destacando entre ellos:

- 1.- La prohibición de toda discriminación motivada por origen étnico o nacional (artículo 1º);
- 2.- El reconocimiento de que la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas, que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas; (artículo 2º);
- 3.- Los derechos de autogobierno (artículo 2º, apartado A, fracción III);
- 4.- Las medidas de carácter positivo que deben llevar a cabo la federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria (artículo 2º, apartado b); y

5.- La coordinación y asociación de las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, en los términos y para los efectos que prevenga la ley; (artículo 115).

Esto es así, porque el Estado debe procurar que todos los integrantes de las minorías puedan gozar de los derechos y libertades básicas de la sociedad liberal, así como la igualdad de oportunidades para acceder a los beneficios sociales, jurídicos, económicos y a los puestos y jurisdicción del estado.

El Poder Judicial de la Federación no está exento de esta obligación, pues en lo que atañe a sus funciones, tiene el deber de actuar con sensibilidad comunitaria, esto es que al resolver controversias, aplicar o interpretar la ley, debe considerar la condición social del grupo o individuo al que juzga, pues de pertenecer a una comunidad en desventaja, tendrá que aminorar ésta a través de los medios jurídicos establecidos al efecto.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el propósito de proteger jurídicamente a las comunidades indígenas, ha sustentado criterios acordes con los postulados jurídicos del multiculturalismo, contribuyendo a que los individuos pertenecientes a estas comunidades, puedan ejercer realmente los derechos consagrados en la constitución a su favor.

Por ejemplo, ha adoptado criterios que amplían totalmente la suplencia de la queja; la aplicación e interpretación del principio *pro homine o pro libertate*; el principio *pro actione o acceso a la justicia*; el *per saltum*, que son mecanismos legales tendentes a reconocer y auxiliar a aquellos grupos que por razones sociales, económicas o educativas, se encuentran en una posición que difícilmente les permite el acceso a los beneficios que el estado democrático de derecho da a sus integrantes.

Así, la Sala Superior del Tribunal Electoral, determinó que las elecciones celebradas por el sistema de usos y costumbres, no implican por sí mismas, violación al principio de igualdad, es decir, el hecho de que se reconozca jurídicamente la existencia de procedimientos electorales consuetudinarios, no se traduce en prácticas discriminatorias prohibidas por el artículo 1º de la Constitución federal.

Esto porque el término discriminación en el sentido jurídico constitucional, se entiende como una diferenciación injusta, como aquélla

que atenta contra la dignidad humana y tiene como propósito o consecuencia reducir o dejar sin efecto los derechos y libertades de los individuos.

En el caso, los usos y costumbres de una comunidad indígena no pueden entenderse como un acto discriminatorio, pues simplemente se trata de un conjunto de reglas que la comunidad decidió darse para la celebración de elecciones acordes a sus costumbres o características de grupo.

Esto se desprende de la tesis que lleva por rubro: *«Usos y costumbres. Las elecciones por este sistema no implican por sí mismas violación al principio de igualdad»*.

Otro criterio importante es el sustentado en la tesis de rubro: *«Usos y costumbres. Elecciones efectuadas bajo este régimen pueden ser afectadas si vulneran el principio de universalidad del sufragio»*; en el que se reconocen los usos y costumbres indígenas, pero se precisa que si no se permitiera votar a los ciudadanos que no residieran en la cabecera municipal, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, lo que significaría la transgresión al principio de igualdad; por lo tanto, se concluyó que esta situación es violatoria de derechos fundamentales, por lo que debería quedar excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos en la Constitución federal.

Al respecto, recordemos el caso de Eufrosina, la oaxaqueña que no se le reconoce, por ser mujer, su derecho de voto para elegir a las autoridades de su comunidad y menos que haya resultado electa en los comicios.

Otro ejemplo lo derivamos de la resolución dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral en el SUP-JDC-11/2007, el seis de junio de dos mil siete, en la que se determinó que no solamente debe suplirse la deficiencia de la queja a favor de comunidades indígenas, sino la ausencia total de agravios e, incluso, la carga de precisar cuál es el acto que realmente le afecta, con el fin de impartir justicia efectiva en favor del grupo indígena promovente.

Este precedente dio origen a la tesis de rubro: *«Comunidades indígenas. Suplencia de la queja total en los juicios electorales promovidos por sus integrantes»*.

También debo destacar que en cuanto al principio de la *ignorantia iuris*, se ha dado un trato especial a los indígenas, por ejemplo, tratán-

dose de la eficacia de las notificaciones por periódico oficial a las comunidades indígenas, la Sala Superior ha determinado que el juzgador debe atender a las costumbres y especificidades culturales de dichos entes para determinar la notificación eficaz del acto o resolución reclamado.

Esto es así, puesto que en las zonas aludidas, los altos índices de pobreza, los escasos medios de transporte y comunicación, así como los niveles de analfabetismo que se pueden encontrar, traen como consecuencia la ineficaz publicitación de los actos o resoluciones en los diarios o periódicos oficiales; además de que en varios casos la lengua indígena constituye la única forma para comunicarse, lo que dificulta una adecuada notificación de los actos de la autoridad.

Por ello, la Sala Superior concluyó que es incuestionable que las determinaciones tomadas por parte de las autoridades electorales deben comunicarse a los miembros de comunidades y pueblos indígenas en forma efectiva y conforme a las condiciones específicas de cada lugar, a fin de que se encuentren en posibilidad de adoptar una defensa adecuada a su esfera jurídica, respecto de los actos que les puedan generar perjuicio.

Lo descrito se aprecia en la tesis de rubro: *«Comunidades indígenas. Notificación de actos o resoluciones de autoridad electoral por periódico oficial. El juzgador debe ponderar las situaciones particulares para tenerlas por eficazmente realizada»*.

Lo expuesto es una breve muestra de cómo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha procurado a través de sus resoluciones, el reconocimiento del multiculturalismo que caracteriza a nuestro país, fomentando y respetando a las comunidades indígenas y su composición, pero principalmente, reconociendo el respeto a sus usos y costumbres, a fin de integrarlos de esa manera, a los beneficios del estado democrático de derecho que los mexicanos nos hemos dado, por lo que no ha quedado al margen del movimiento multicultural.

Es inconcuso que el Poder Judicial federal, ha implementado medidas tendentes a materializar los derechos reconocidos en nuestra Constitución en favor de las comunidades indígenas

Así, podemos concluir que las instituciones del derecho electoral, no han sido ajenas a la problemática del multiculturalismo mexicano y que, en la medida en que profundicemos sobre su trascendencia en los aspectos de nuestra vida, haremos vigente la convivencia pluricultural que nuestra propia Constitución establece en su artículo segundo.

***El Estado Mexicano: la transición
pausada, del monoculturalismo
al multiculturalismo, durante
los siglos XIX y XX***^{*}
(Una aproximación)

Jorge Fuentes Morúa^{**}

... Todo lo que se necesita es la consistente aplicación del sistema de derechos. Desde luego, esto sería muy poco probable sin movimientos sociales y luchas políticas.

Jürgen Habermas, 1994

El derecho existente debe interpretarse en formas nuevas en distintos contextos, en vista de nuevas necesidades y de nuevos intereses. Esta lucha por la interpretación y la satisfacción de reclamaciones históricamente desatendidas es una lucha por los derechos legítimos en que, una vez más, participan actores colectivos, combatiendo una falta de respeto a su dignidad.

Jürgen Habermas, 1994

^{*} Ponencia para "1^{er} Congreso Internacional sobre usos y costumbres indígenas en materia electoral", llevado a cabo los días 2 y 3 de octubre 2008, Cd. de Chihuahua, México. Organizado por Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

^{**} Profesor-Investigador del Departamento de Sociología, Ciencia Política, UAM-Iztapalapa.

I. Se ha creído que el Estado Moderno constituye una entidad tan sólida como las rocas; sin embargo, esto no ha sido así. Las definiciones sobre los elementos del Estado Nación incluyeron algunos componentes básicos como: la raza, la sangre, la cultura y el territorio. Los tres primeros no pueden ser conocidos desde el ámbito del discutible *sentido común*, sino que implican profundas problemáticas, debido a sus hondos contenidos subjetivos. No obstante la cuestión territorial siempre ha sido consustancial a la configuración del Estado Moderno, pues éste nunca ha perdido su levedad característica no obstante las apariencias. En América, pueden mencionarse, a título de ejemplo, los desgarramientos territoriales padecidos por México, Bolivia y Perú, o la grave escisión entre Norte y Sur, motivada por la abolición de la esclavitud en Estados Unidos de Norteamérica que como se sabe, originó la cruenta guerra civil norteamericana. En el Siglo XX, la aparentemente consistente Europa ha padecido fragmentaciones sucesivas: la disolución del Imperio Austro-Húngaro, la división de Alemania y luego su reunificación, la fragmentación de Checoslovaquia, la formación de la República Federativa de Yugoslavia y luego el sangriento proceso de su interminable desmembramiento; aún la poderosa Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, sufrió la desarticulación cuyos efectos políticos todavía se manifiestan en la actualidad.

Las razones del inacabable proceso de constitución y reconstitución de los Estados modernos las encontramos en aspectos políticos, económicos, culturales y sociales. Las ambiciones geopolíticas han sido y son un factor exógeno que ha contribuido eficazmente a la desarticulación y rearticulación de viejos y nuevos Estados Nacionales. Pero no todo se explica a partir de factores externos, pues los reclamos de minorías nacionales han contribuido al fortalecimiento de movimientos sociales que pueden terminar conformando tendencias separatistas o autonomistas. Podemos denominar a estas últimas tendencias endógenas, las cuales de no ser cabalmente articuladas a la dinámica nacional, pueden sentar las bases para movimientos cuyas prácticas intencionalmente o involuntariamente propongan proyectos políticos tendencialmente o claramente separatistas, reivindicando la reconstitución, la reconfiguración geográfica de los territorios que ocuparon

antes del dominio europeo, diluyendo en sus proyectos las fronteras de los actuales Estados Nacionales. Son los casos de algunos pueblos, etnias y culturas originarias de América del Sur, quienes reivindican su prístina reconfiguración territorial. Estas tendencias larvadas o manifiestas, pueden aminorarse o acrecentarse, esto dependerá de la flexibilidad de los Estados Modernos para implementar políticas capaces de articular los modos y las prácticas políticas de los pueblos originarios con la política general del Estado Nacional; en otras palabras, la transición del Estado Moderno Homogeneizador al Estado Moderno Multicultural.

La democracia representativa experimenta tantos avatares como otras formas de prácticas democráticas. En ese contexto la experiencia histórica de los pueblos originarios constituye un aspecto central para comprender prácticas históricas periclitadas pero, también para plantear nuevas políticas legislativas, destinadas a la constitución y/o reforma de nuevas y viejas instituciones destinadas a planear nuevas políticas legislativas, pues las raíces, el pasado socialmente considerado, condicionan a otras formaciones más o menos exógenas durante el proceso de incorporación, integración activa al Estado Moderno Multicultural. De lo que se trata es de armonizar el encuentro de prácticas políticas y jurídicas distintas, cuya característica principal debe estar regida por el proceso de intercambio de cosmovisiones y subjetividades diferentes, más aún de interpenetración de formas económicas, políticas y jurídicas originarias con otras, de raíz europea y mestiza. Además conviene tener presente la idea de Habermas, quien refiere expresamente al derecho como un sistema de normas que además están determinadas, vinculadas con una totalidad social, cuya naturaleza es por definición histórica.

II. La historia de la conformación del Estado moderno mexicano puede ser comprendida desde diferentes ópticas, historia cultural, historia económica, historia jurídica e institucional, etc. El conocimiento del desarrollo de las instituciones jurídicas, permite apreciar el grado de avance, o el retroceso de una sociedad. El estudio de las instituciones jurídicas mexicanas, especialmente de las Constituciones Políticas promulgadas durante el siglo XIX, advierte sobre la inexistencia jurídica de los pueblos originarios, pues no figuran como sujetos históri-

cos. Lo mismo puede afirmarse de otro tipo de legislación decimonónica: los tres gruesos volúmenes, denominados *Pandectas hispano-mexicanas*¹, reúnen una abundante legislación civil, penal, militar, etc., correspondiente a cinco décadas del siglo XIX; sin embargo, no integran los derechos lingüísticos de los pueblos originarios, es decir, la lectura de tan abundante legislación (3000 páginas aproximadamente) no da cuenta de la existencia lingüística de los pueblos indígenas; expresado de modo más explícito, no hay una preocupación por el intercambio idiomático entre la legislación escrita en castellano y diversas lenguas indígenas²; ni siquiera el Náhuatl fue reconocido en el contexto de la redacción de las Constituciones políticas mexicanas decimonónicas, a pesar de ser la lengua originaria predominante en el Valle de México. Además en el siglo XIX las lenguas originarias fueron más vigorosas de lo que lo son hoy. Naturalmente se hace referencia a los indios pacificados, es decir, a los asentados en el Centro del país y no al resto de los pueblos originarios levantiscos quienes en la Península de Yucatán, el Occidente de México y el Norte mantuvieron resistencia y rebeldía, defendiendo sus tierras y territorios, con las armas, por ello fueron considerados simplemente como bárbaros, fuera de la ley.

Como se anota, la naturaleza de las instituciones jurídicas mexicanas se expresó claramente durante el siglo XIX, y luego en el siglo XX en la misma Constitución de 1917, a pesar de haber originado el Constitucionalismo Social, tendencia de pensamiento jurídico que logró la inclusión en el Texto Constitucional de sujetos jurídicos distintos del individuo y del ciudadano; tales sujetos son los sindicatos, el ejido y la comunidad agraria, esta última constituye un modo elíptico de incluir algunos segmentos de la población indígena; sin embargo, los pueblos originarios no fueron incluidos expresamente y sólo figuran de modo indirecto.

El individualismo romántico, característico del pensamiento liberal decimonónico inspiró el pensamiento igualitario, para el cual todos los individuos son exactamente iguales ante la Ley, formalmente

¹ Juan N. Rodríguez de San Miguel, *Pandectas hispano-mexicanas*, tres volúmenes, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980.

² En la investigación histórica, como en otras investigaciones científicas, las afirmaciones son provisionales, es decir, son válidas hasta que no se encuentren otros datos contrastantes.

iguales ante la Nación. Este proceso de homogeneización tiene aspectos tragicómicos como aquellas ordenanzas en el Occidente de México redactadas para obligar a los wixárika a usar pantalones largos como condición para asistir a los mercados regionales. Entonces, la igualdad ante la ley no constituyó un simple precepto abstracto, sino que fue el fundamento para calafatear todos los rincones de la vida de los pueblos originarios que debían ser mexicanizados, es decir, mestizados.

Por otro lado, esto no constituyó una invención mexicana; basta recordar la intensa presión ejercida por los maestros de escuela inglesa, para evitar que los niños galeses usaran su idioma; o la obligación para los irlandeses de renegar de la creencia católica de que la ostia es el cuerpo de Cristo y el vino su sangre, y aceptar que la adoración a las imágenes católicas constituía una forma de idolatría. Tal ha sido la fuerza de los reglamentos que han tenido por finalidad, no sólo en México también en otras latitudes, imponer la homogeneización cultural como ocurrió en las Islas Británicas, donde los celtas padecieron amargamente la homogeneización a manos de los ingleses, en pleno S. XIX. Pero volviendo a México, la lectura de los textos constitucionales de inspiración federalista, como la Constitución de 1824 o la de 1857, mantienen la ausencia de los pueblos indígenas en tanto sujetos jurídicos. Lo mismo hacen las constituciones Unitarias como la Constitución de 1836, o los proyectos constitucionales inspirados en la perspectiva Unitaria.

III. El análisis de la historia constitucional mexicana decimonónica, advierte nítidamente el modo como desde la Norma de Normas se constituyó en México el Estado Moderno Homogeneizador. Con la finalidad de anotar algunos hitos esenciales en el proceso de constitución del Estado Moderno de Derecho mexicano, se consideran las referencias constitucionales siguientes:

1. La Constitución de 1824, fue precedida por un intenso Congreso Constituyente, donde se dejaron oír las voces más reconocidas y vigorosas del liberalismo mexicano, así como la influencia ideológica y filosófica de quien ha sido considerado el padre del liberalismo mexicano, el Doctor José María Luis Mora, quien mantuvo la tesis de la igualdad de todos los hombres ante la Ley. Es necesario reconocer que el igualitarismo de los liberales mexicanos no puede verse solamente

desde una perspectiva, según la cual, lo único que hicieron los liberales mexicanos fue repetir las tesis del liberalismo europeo, no fue así. El **Bando de Hidalgo**, Guadalajara 1810, estableció enérgicamente la igualdad de todos los hombres, pero este igualitarismo denunció, las rémoras que finalmente fueron abolidas:

1^a– Que todos los dueños de esclavos deben de darles la libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les aplicará por trasgresión de este artículo.³

No es asunto menor la lucha del constitucionalismo mexicano por lograr la abolición de la esclavitud. Baste recordar que en América la naciente Nación mexicana se colocó a la vanguardia de la lucha contra la esclavitud, siguiendo de este modo los pasos de la precursora abolicionista, la naciente República negra de Haití. Por otra parte, el Bando ordenó:

2^a– Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban, y toda exacción que á los indios se les exigía.⁴

Este es uno de los pocos documentos fundacionales del constitucionalismo mexicano decimonónico, que hace referencia expresa a los indios; tal vez sea el único que así lo haya consignado. En consecuencia, es necesario observar cómo el liberalismo mexicano fue profundamente congruente al reconocer la igualdad, aboliendo la odiosa esclavitud y el igualmente detestable régimen de castas. Esta congruencia de los liberales mexicanos, no fue observada por los fundadores del constitucionalismo norteamericano, quienes no consideraron de ningún modo la abolición de la esclavitud y la necesaria libertad de todos los negros de sur a norte.

En *Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución*, se lee en el punto 15^o lo siguiente:

15^o. Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud.⁵

³“Bando de Hidalgo”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México, 1800-1876*, Porrúa, México, 1976, p. 22.

⁴ *Loc. Cit.*

⁵ “Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución”, en Felipe Tena Ramírez, *Op. cit.*, p.30.

Esta idea fundacional recorre toda la historia del constitucionalismo mexicano y es conveniente tener presente este matiz igualitario que me parece propiamente mexicano, por ello, los ideólogos fundadores del constitucionalismo mexicano no se limitaron a repetir mecánicamente las tesis del liberalismo norteamericano, sino que las profundizaron e iniciaron el desarrollo de un liberalismo que ya contenía elementos que trascendían el horizonte del individualismo clásico.

Pareció conveniente esta mirada retrospectiva para explicar que el Doctor José María Luis Mora, del mismo modo que Hidalgo y Morelos, recibió una formación filosófica y teológica católica, pues los tres fueron ordenados como sacerdotes integrantes del clero regular. De nueva cuenta este matiz debe ser reconocido para distinguir la naturaleza del igualitarismo mexicano de otras perspectivas del individualismo liberal. Además esta “fractura” en el pensamiento propio del liberalismo clásico, dejó sentados precedentes cuyas consecuencias muy posteriormente beneficiarían el proceso de construcción del Estado Mexicano Moderno Multicultural, proceso histórico de larga duración en el que todavía estamos empeñados.

Teniendo presente esta coyuntura ideológica, particularmente jurídica y política, plantearé algunos aspectos sobre la Constitución de 1824. Esta Carta Magna estableció la definición federalista de México, así como reiteró consistentemente la independencia de España. Estas razones hacen que el texto constitucional se avoque principalmente a la redacción y legislación de lo que los constitucionalistas denominan la estructura orgánica de una Constitución. Por ello se consagra al planteamiento de la división de poderes y la estructuración y administración territorial. No hay mención a los pueblos originarios.

2. Las Constituciones Unitarias, 1835-1946. El constitucionalismo unitario, denominado comúnmente centralista, se caracterizó por plantear una estructura orgánica, constitucionalmente considerada, concentrada en la reorganización territorial, con la finalidad de garantizar la transición del federalismo al centralismo. También mantuvo la preocupación por establecer claramente los atributos necesarios para ser ciudadano mexicano y consideró reiteradamente la problemática territorial. Además de nueva cuenta planteó la naturaleza antiesclavista de la República mexicana. Tales consideraciones hay que pensarlas

desde la coyuntura internacional que significó la escisión de Texas y luego la guerra inminente de Estados Unidos de América contra México. Tales circunstancias consolidaron la costumbre de no mirar la existencia de los pueblos originarios.

El artículo 7 de la Primera Ley Constitucional estableció que para ser considerado ciudadano era necesario percibir una renta anual al menos de 100 pesos. Posteriormente el Proyecto de Reforma de 1840, estableció como condición para la ciudadanía mexicana tener un ingreso anual, por lo menos 70 pesos. Luego las Bases Orgánicas de la República Mexicana, establecieron como condición para la ciudadanía mexicana obtener una renta anual al menos de 200 pesos. Estas características de la democracia censal dejaron fuera la posibilidad de alcanzar la ciudadanía a los miles de indígenas depauperados habitantes de México en esa década aciaga. Las preocupaciones del constitucionalismo unitario también centraron sus elaboraciones normativas en torno a la propiedad agraria, considerando solamente la propiedad privada y en ningún caso la propiedad comunal, la de los pueblos originarios. Sin embargo, no es asunto menor el que la normatividad constitucional unitaria haya reiterado su vocación antiesclavista. Lo mismo puede señalarse en relación a la prohibición de establecer diferencias de origen, por eso nadie podía ser considerado noble o plebeyo. Como se ve aún en los regímenes unitarios, el constitucionalismo mexicano fue congruente con su vocación igualitaria. Por una parte, el Estado Moderno Homogenizador combatió la desigualdad por motivos de nacimiento (ni noble ni plebeyo); además, se pronunció en contra de la esclavitud teniendo en el horizonte la conversión del Texas separatista, en república esclavista, pero por la otra parte omitió la existencia de los pueblos originarios y de su régimen particular, especialmente en lo que a la propiedad de la tierra se refiere.⁶

3. El diseño constitucional liberal más acabado del siglo XIX fue la Constitución de 1857. En este Texto, se encuentra una amplia reglamentación: **De los derechos del hombre**, pero se trata del hombre abstracto, es decir de la persona jurídica y no de individuos determinados y particulares que objetivamente desde entonces ya eran des-

⁶ *Ibid.*, pp. 199-438.

iguales, pues se trata del individuo perteneciente a los pueblos originarios. Cuando legisló sobre la calidad de ciudadano mexicano **De los Mexicanos**, tampoco especificó la existencia de mexicanos desiguales.

Este Texto constitucional como los anteriormente referidos, no repara en ningún momento en la importancia que tiene para los pueblos originarios, el desconocimiento de la lengua castellana. Por el contrario, todos los textos constitucionales dan por sentada la idea de la homogeneidad lingüística.

De nueva cuenta consideremos la Constitución de 1857, para advertir que los extranjeros sí son considerados, pero no los pueblos originarios. Por ahora, tan solo se anotará que la **SECCIÓN III** de la Constitución de 1857 fue redactada para regular la condición de una minoría incuestionable: **De los extranjeros**.⁷ Como se puede apreciar, a pesar de que México no fue un país que recibiera miles de extranjeros, como ocurrió en Argentina y Brasil, para sólo mencionar dos países latinoamericanos, prefirieron los constituyentes de 1857, legislar sobre la escasa inmigración de extranjeros, que sobre la abundante población originaria asentada en el territorio nacional; a pesar de que en esos años se libraban combates que amenazaban la unidad territorial de México, como ocurrió en Sonora, los yaquis, en Chihuahua, apaches y comanches y, por supuesto, la prolongada guerra de los mayas en la Península de Yucatán. De este modo el constitucionalismo mexicano decimonónico no se ocupó de los derechos individuales y colectivos de los pueblos originarios; tampoco del grave despojo de tierras padecido por los pueblos originarios del occidente de México, y mucho menos de los derechos lingüísticos de los pueblos originarios. Así se establecieron los fundamentos constitucionales del Estado Moderno mexicano, partidario del monoculturalismo.⁸

Las anotaciones anteriores permiten afirmar, así sea provisionalmente, la inexistencia jurídica de los pueblos originarios en el constitucionalismo mexicano decimonónico. No obstante, es necesario reconocer que se ha hecho este análisis considerando sólo la normatividad constitucional. Sin embargo, existen otros ordenes de

⁷ Tal ortografía, corresponde al texto original, ver "Constitución de 1857", en Felipe Tena Ramírez, *Op. cit.*, p. 611.

⁸ *Ibid.*, pp.295-629.

gobierno con sus respectivas reglamentaciones, sólo para plantear ejemplos del modo como el Estado Mexicano Moderno Monoculturalista tuvo que reconocer la existencia de los pueblos originarios para resolver la problemática administrativa, o para conseguir base social de apoyo político. Es muy probable que los gobernantes imperiales, obligados por la coyuntura política adversa, propiciaran la práctica intercultural consistente en el intercambio lingüístico (castellano-náhuatl). También pudo haber influido la experiencia multicultural de Maximiliano proveniente del Imperio Autro-Húngaro, integrado por una miríada de naciones y pueblos, por tanto pluricultural de hecho. Además no puede omitirse la proximidad y la influencia que tuvieron Miramón y Mejía. Sea de ello lo que fuere, el análisis de cierta normatividad reglamentaria decimonónica, permite conocer la existencia de ordenamientos promulgados durante el II Imperio, firmados por altos funcionarios del gobierno imperial o por el mismo Maximiliano. Lo notable de estos Reglamentos y Decretos, fue su publicación en ediciones bilingües. Así ocurrió con la normatividad siguiente:

- REGLAMENTO PARA LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS;
- JUNTAS PROTECTORAS DE LAS CLASES MENESTEROSAS;
- DECRETOS DE MAXIMILIANO.
- LEY PARA DIRIMIR LAS DIFERENCIAS SOBRE TIERRAS
Y AGUAS ENTRE LOS PUEBLOS.
- CIRCULARES DEL MISINISTERIO DE GOBERNACIÓN.
- DECRETO SOBRE EL FUNDO LEGAL.⁹

Esta normatividad reglamentaria, fue promulgada entre 1864 y 1865, en ediciones bilingües, es decir, en castellano y en náhuatl.

Volviendo al análisis constitucional, la investigación de los historiadores del derecho documenta la existencia de la “traducción al idioma *azteca o mexicano*” de:

⁹ Beatriz A. Loera Ruiz, *La Revolución Indígena Agraria de Manuel Lozada*, Anexo 3, Facultad de Derecho, CU, UNAM, Posgrado, Maestría en “Etnicidad, Etnodesarrollo y Derecho Indígena”, Inédito, junio 2008.

o CONSTITUCIÓN DE 1857, REALIZADA POR MIGUEL T. PALMA Y EDITADA EN PUEBLA EN 1888.¹⁰

IV. Sin duda, durante el siglo XX el Estado Moderno Mexicano Monoculturalista, ha sido mellado por los reclamos multiculturalistas. Sólo será posible hacer una breve síntesis de este proceso de erosión del Estado Moderno homogenizador, experimentado durante el siglo XX. El Constitucionalismo Social de Derecho, emanado de los Planes, Programas y Manifiestos políticos, antecedentes de la Revolución Mexicana, los redactados al calor del movimiento armado, luego el Constituyente de Querétaro 1916-1917, no repararon la omisión histórica que había negado la existencia explícita de los pueblos originarios en tanto sujetos jurídicos íntegramente configurados.

La investigación histórica reciente demuestra palmariamente las raíces indígenas del zapatismo, del Ejército Libertador del Sur, incluso hay testimonios de quienes afirmaron que Emiliano Zapata podía hablar en mexicano, náhuatl. Sin embargo, hasta donde sabemos sólo escribió un par de Manifiestos en dicha lengua, pero fue hasta 1918 cuando ya el Constitucionalismo se levantaba como la fracción dominante del bloque revolucionario en el poder, es decir un año después de la promulgación de la Constitución de 1917.¹¹

Es posible afirmar que, así sea de modo elíptico, la Constitución de 1917 inició el lento proceso de transformación del Estado Mexicano Moderno Monoculturalista al Estado Multiculturalista. Tal aseveración se confirma con la lectura del artículo 27 constitucional, en sus fracciones VI y VII:

VI. Los condueñazgos, rancherías, **pueblos**, congregaciones, **tribus** y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado **comunal**, tendrán capacidad para **disfrutar en común** las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituído o restituyeren, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entretanto la ley determine la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras, y

VII. [...] Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones,

¹⁰ F. Tena Ramírez, *Op.cit.*, p. 117

¹¹ Miguel León Portilla, *Los Manifiestos en náhuatl de Emiliano Zapata*, UNAM, 1978. Francisco Pineda Gómez, *La revolución del sur, 1912-1914, Era, 2005; La irrupción zapatista. 1911, Era, 1997.*

resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, **pueblos**, congregaciones, **tribus** y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo, y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856, o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la **comunidad**, indemnizando a su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la **comunidad** tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento...¹²

Conviene recordar que el Artículo 27 constitucional ha sido reformado sucesivamente, baste con mencionar las reformas en los años de 1934, 1937, 1940, 1945, 1947, 1948, 1960, 1974, 1975, 1976, 1983, 1987 y 1992. Algunas de estas reformas han estado vinculadas a lo que sugieren ser un punto de discordia: tierras comunales, tierras ejidales, es decir, lo que corresponde al sector social de la producción agrícola.

A partir de la década de los años veinte, se observa una intensa actividad educativa en torno a los indios, así fueron denominados los

¹² Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México. 1800-1976*, Ed. Porrúa, 1976, pp. 887, 888.

pueblos originarios durante las décadas de los treinta y los cuarenta, también se incluyó la denominación de raza, la raza india. Sin embargo, durante estas décadas, se impulsó una activa fundación de instituciones, como fueron el Departamento Escolar de la Secretaría de Educación Pública, luego vendría el Departamento de Cultura Indígena de la misma Secretaría. También vinculadas con la actividad alfabetizadora y educativa, aparecieron instituciones como las Misiones culturales, etc. Mención especial merece la fundación del Instituto Nacional de Antropología e Historia, fundado a fines del sexenio de Lázaro Cárdenas, 1939. El gobierno mexicano, promovió la celebración del Congreso Indigenista Interamericano, realizado en Pátzcuaro, Michoacán, en abril de 1940. Lo más relevante de este Congreso fue que propició la formación de una Convención americana, 1942, destinada a resolver la problemática de los indígenas americanos. En 1948, fue fundado el Instituto Nacional Indigenista.

En la dimensión internacional, es necesario mencionar la publicación del Convenio 107, Organización Internacional del Trabajo, 1957, sobre poblaciones indígenas y tribales, pues fue ratificado por México. Este Convenio es relevante pues constituye el antecedente del Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo, México lo firmó en 1992.¹³

El Artículo 4º constitucional fue reformado en enero de 1992, dicha reforma constituyó un paso notable en el proceso de transición hacia el multiculturalismo. El texto de dicha reforma constitucional es el siguiente:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.¹⁴

¹³ Marilú Peña Guevara, *Políticas Indigenistas*, Facultad de Derecho, CU. UNAM, Posgrado, Maestría en Etnodesarrollo, Etnicidad y Derecho Indígena, inédito, junio 2008.

¹⁴ D. O. F., 28 de enero de 1992.

No es posible mencionar en esta ocasión, el amplísimo repertorio de Leyes, Decretos, Reformas e Instituciones, realizadas con la finalidad de atender las demandas, siempre crecientes, de los pueblos originarios del país; por ello, el texto se limita a referir aquellos hitos esenciales en el proceso de transición hacia un Estado Moderno Multicultural. Es cierto que el paso hacia dicho Estado había sido pausado, en ocasiones lento. Sin embargo, el levantamiento mayense zapatista de 1994, imprimió un ritmo, hasta entonces desconocido, al proceso de ajustes y alternativas legales e institucionales requeridas por diversas tendencias del movimiento indígena nacional. No es posible desarrollar en este texto, la densa experiencia histórica para la sociedad civil, el movimiento indígena y los diferentes niveles de gobierno, vivida a partir del 1° de enero de 1994. Por ello, nos limitaremos al período considerado –nada menos que los siglos XIX y XX- , con una restricción más, a saber, la consideración tan solo de aquellas cuestiones de índole jurídica relevantes. En ese contexto, se comprenderá por qué se hace referencia al modo como el Congreso de la Unión promulgó el 11 de marzo de 1995, la “Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas”. Con fundamento en esta norma, se creó la Comisión de Concordia y Pacificación, ésta quedó constituida el 15 de marzo de 1995, integrada por legisladores de ambas Cámaras y provenientes de todos los partidos representados en el Congreso.

Dicha Comisión redactó una Iniciativa de Reforma Constitucional que fue reconocida por las más importantes tendencias del movimiento indígena y hasta la fecha sigue siendo invocada en las más importantes concentraciones y reuniones del movimiento indígena mexicano, entre otras, la multitudinaria reunión celebrada en Vicam, Sonora, en octubre del 2007. En vista de que tal proyecto legislativo no constituye letra muerta, sino que sigue siendo un texto jurídico y con amplia aceptación en el movimiento indígena actual, se presenta una síntesis somera de los contenidos principales de lo que se ha conocido como Iniciativa de Reforma Constitucional, de la Cocopa, del 29 de noviembre de 1996. Ésta planteó la reforma de los artículos constitucionales 4°, 115, 18, 26, 53, 116 y 73. El grueso de esta iniciativa se concentró en formular reformas para los artículos 4° y 115 constitucionales. El centrar la atención en estas dos propuestas, no significa, de ningún modo,

que los contenidos destinados a ser incluidos, mediante las reformas de los otros artículos constitucionales sean intrascendentes, no lo fueron ni lo son. Sin embargo, en los contenidos de propuesta de reforma a los artículos 4º y 115, es donde se encuentra una clara línea de pensamiento jurídico y político que reconoce la jerarquía de los **usos y costumbres** en distintos procesos de la vida de los pueblos indígenas.

A continuación se exponen las mencionadas líneas de pensamiento jurídico y político que fueron escritas para darle contenido reformador al artículo 4º constitucional:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas...

...que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano, para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;

II. Aplicar sus **sistemas normativos** en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las **mujeres**...

III. **Elegir a sus autoridades** y ejercer sus formas de gobierno interno de **acuerdo a sus normas** en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las **mujeres**...

IV. Fortalecer su participación y representación políticas de **acuerdo con sus especificidades culturales**...

VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y **todos los elementos que configuran su cultura e identidad**...

La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intelectual...

Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a indígenas, **se toma-**

rán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución...

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral...

A continuación se exponen las mencionadas líneas de pensamiento político que fueron escritas para darle contenido reformador al artículo 115° constitucional:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, tomando como base de su división territorial y de su organización política...

En cada municipio se establecerán **mecanismos de participación...**

Se respetará el ejercicio de la **libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía**, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa...

En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, **se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno**, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional...¹⁵

La lectura de esta iniciativa, permite comprender el modo avanzado como desde 1996 la Iniciativa de Reforma Constitucional Cocopa, planteó la posibilidad de construcción de un Estado pluricultural, a través del reconocimiento de **los usos y costumbres** en distintos ámbitos de las sociedades de los pueblos originarios, enfatizando el reconocimiento de los **usos y costumbres en el ámbito de la po-**

¹⁵ “Cuadro comparativo de los Acuerdos de San Andrés (Firmados entre el Gobierno Federal y el EZLN el 16 de febrero de 1996), La Iniciativa de la Cocopa y las modificaciones del Gobierno”, en., *Chiapas. La guerra en curso*, Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro-Juárez”, A.C., 1998, pp.73-81.

lítica. Sin embargo, dicho proyecto reformador también se preocupó por las condiciones de reproducción de la vida material de las comunidades indígenas, por ello de modo muy preciso propuso el estatuto jurídico para las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, condición necesaria para poder intervenir en la gestión y administración de sus principales riquezas, los recursos naturales, eventualmente su localización geográfica y, por supuesto, su población. Estas cuestiones hacen plenamente vigente la discusión del proyecto redactado en 1996 por la Comisión de Concordia y Pacificación.

REFLEXIÓN FINAL

Desde el título de este escrito quedaron establecidos los límites temporales de esta exposición. Es cierto que tal delimitación excluyó el análisis del año 2000 hasta el presente. Esto dejó fuera la consideración de uno de los períodos más activos de desarrollo legislativo e institucional relacionado con el movimiento indígena, por ejemplo: Legislaciones estatales sobre asuntos indígenas, constitución del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, instituciones educativas como las Universidades interculturales y, por supuesto, el interés por avanzar en materia electoral en lo que a **usos y costumbres** se refiere, esta preocupación es de suyo una reflexión desarrollada en los parámetros de la interculturalidad. Aún es prematuro saber si la transición hacia el multiculturalismo ha dejado su marcha pausada y empieza a cobrar un paso más veloz. Para resolver esta disyuntiva será necesario emprender un complicado análisis sobre los logros alcanzados, es decir, sobre la eficacia de tantas y abundantes iniciativas **legales e institucionales**.

BIBLIOGRAFÍA.

CENTRO de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro-Juárez”, A.C., *Chiapas. La guerra en curso*, México, 1998.

DIARIO Oficial de la Federación, México, 28 de enero de 1992.

HERNÁNDEZ Navarro, L. y Ramón Vera H., *Acuerdos de San Andrés*, Era, México, 1998.

LEÓN Portilla, M. *Los Manifiestos en náhuatl de Emiliano Zapata*, UNAM, México, 1978.

LOERA Ruiz, B. *La Revolución Indígena Agraria de Manuel Lozada*, Facultad de Derecho, CU, UNAM, Posgrado, inédito, junio 2008.

ORDÓÑEZ Cifuentes, J.E. y I. Zaragoza A. (coords.), *Pueblos indígenas y tribales. Respeto, participación y consulta*, UNAM, 2008.

ORDÓÑEZ Cifuentes, J.E. *Reflexiones Lascasianas. Antecedentes Doctrinarios en materia de los Derechos de los Pueblos Originarios*, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 2007.

ORDÓÑEZ Cifuentes, J.E. *Derecho indígena en Mesoamérica. Caracterización epistemológica y axiológica*, UNAM, 2007.

PEÑA Guevara, M. *Políticas Indigenistas*, Facultad de Derecho, CU, UNAM, Posgrado, inédito, junio 2008.

PINEDA Gómez, F. *La revolución del sur, 1912-1914*, Era, 2005;

PINEDA Gómez, F. *La irrupción zapatista. 1911*, Era, 1997.

RODRÍGUEZ de San Miguel, J.N. *Pandectas hispano-mexicanas*, tres volúmenes, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980.

TENA Ramírez, F. *Leyes Fundamentales de México, 1800-1876*, Ed. Porrúa, México, 1976.

Derecho Indígena Electoral Comparado*

José María Chambé Hernández**

* Ponencia presentada en el marco del *Primer Congreso Internacional sobre Usos y Costumbres Indígenas en Materia Electoral*, celebrado en la ciudad de Chihuahua, los días 2 y 3 de octubre de 2008.

** Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

Introducción

Uno de los grandes retos de la democracia en México, ha sido considerar dentro de las decisiones políticas al gran número de indígenas que existe en nuestro país.

El tema de la participación sin distinción de raza, religión, condición física y social, en las elecciones federales, locales y municipales respecto a los procesos electorales ha sido polémico y escasamente abordado.

Prácticamente es a partir de los años ochentas cuando lo relativo a las contiendas electorales tiene gran auge en nuestro país, ya que los procesos electorales fueron durante mucho tiempo no competitivos y presumiblemente fraudulentos.

Los estudios acerca de los indígenas habían ignorado el aspecto electoral. Sin embargo, a raíz de diversos movimientos indígenas realizados, los problemas de los grupos étnicos emergieron a la luz pública y adquirieron gran relevancia.

Por ello, la presente ponencia, tiene como fin el proporcionar elementos de análisis que conlleven al conocimiento de los aspectos electorales de las comunidades indígenas del país, para poder contar con parámetros de comparación entre algunas entidades federativas de México y entre la república mexicana y otros países.

Derecho indígena electoral comparado

Hablar del derecho indígena es referirnos al conjunto de normas que regulan todo lo concerniente a las personas que directamente descienden de poblaciones que habitaban nuestro país antes de la conquista y que conservan, total o parcialmente, sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas; o al conjunto de facultades o prerrogativas otorgadas en su beneficio.

El instrumento jurídico internacional denominado “Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes” de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 de la OIT), en su artículo 1, establece que se aplica a los pueblos tribales en países independientes cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les

distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos, total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; que los pueblos son considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o de la colonización o el establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas... La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio.

La ratificación del Convenio por parte de los Estados los vincula jurídicamente a nivel nacional e internacional y los obliga a acatarlo y hacerlo cumplir. Documento que fue ratificado por México desde 1990, por lo que de acuerdo a los artículos 76, fracción I; 89, fracción X y 133 de nuestra Carta Magna, es ley suprema.

Los jueces deben aplicar su contenido en las decisiones teniendo en cuenta la primacía del Convenio sobre otras normas y el principio pro indígena establecido en el artículo 35 del propio instrumento jurídico.

El ejecutivo está obligado a establecer políticas públicas, instituciones y medidas, con la participación efectiva de los pueblos indígenas y los legisladores están obligados a adecuar las demás normas nacionales al espíritu del mismo, mediante consulta previa a los pueblos indígenas.

Actualmente, diversos países de Latinoamérica han realizado adiciones, reformas y revisiones constitucionales o han elaborado nuevas constituciones que ya desarrollan lo anterior: la Constitución de Guatemala de 1986 (artículos 66 al 70), la de Nicaragua de 1986 (artículos 8, 89 a 91, 180 y 181), la de Perú de 1993 (artículo 2, puntos 19 y 20, y artículo 17), la de Venezuela de 1983 (artículo 77), la de Paraguay de 1992 (artículos 62 al 67), la de El Salvador de 1983 (artículo 62), la de Colombia de 1991 (artículos 1, 7, 10 y 13) y la de Ecuador de 1993 (artículos 27 y 34), entre otras.

Para el caso de México, el segundo párrafo del artículo 2 de la Constitución Política Federal, precisamente señala el concepto de lo que podemos entender como pueblos indígenas; caso similar se contempla

en Costa Rica, toda vez que en el artículo 1 de su ley número 6172, se establece que son indígenas las personas que constituyen grupos étnicos descendientes directos de las civilizaciones precolombinas y que conservan su propia identidad.

Ahora bien, existen sujetos del derecho indígena en lo individual y como comunidad, es decir, de orden individual o de orden colectivo. El propio artículo 2 Constitucional, luego de ofrecer la conceptualización de pueblos indígenas anotado, define a las comunidades que integran un pueblo indígena, siendo éstas las que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Si se toma en consideración a los indígenas como comunidad, el derecho es de orden colectivo y por lo tanto la comunidad misma se convierte en titular de los derechos reconocidos por las normas constitucionales y legales actuando por medio de sus representantes, quienes tendrán la personalidad reconocida para ejercer la representación.

Sin embargo, del propio precepto constitucional en cita se pueden desprender derechos indígenas que pueden ser considerados de orden individual, dentro de los cuales se encuentran el derecho a elegir a sus autoridades.

Respecto al contexto internacional, en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 se otorga un reconocimiento jurídico a las minorías, pero prohíbe que se les nieguen algunos derechos específicos a las personas que las integran. El citado artículo señala que en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Existen constituciones políticas de estados soberanos y de entidades federativas que reconocen la autonomía jurisdiccional y la autonomía política de los pueblos indígenas para elegir a sus gobernantes según sus usos y costumbres.

En el artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, México, se contempla lo siguiente:

Artículo 13.- El Estado de Chiapas, tiene una población pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas. Esta constitución reconoce y protege a los siguientes pueblos indígenas: Tzeltal, Tzotzil, Chol, Zoque, Tojolabal, Mame, Kakchiquel, Lacandón, Mocho, Jacalteco, Chuj y Kanjopal.

También protege los derechos de los indígenas que por cualquier circunstancia se encuentren asentados dentro del territorio del Estado y que pertenezcan a otros pueblos indígenas.

El Estado protegerá y promoverá el desarrollo de la cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas. También garantizará a sus integrantes el acceso pleno a la justicia, a los servicios de salud y a una educación bilingüe que preserve y enriquezca su cultura. Fomentará asimismo, la plena vigencia de los derechos de los indígenas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, a una vivienda digna y decorosa, así como los derechos de las mujeres y niños.

Se reconoce y protege el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones.

En los Municipios con población de mayoría indígena, el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas, será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales, debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagran la Constitución General de la República y el respeto a los derechos humanos.

Los derechos de los indígenas que la Constitución chiapaneca consagra deberán ser protegidos y regulados por la ley reglamentaria respectiva y por las demás leyes, en sus correspondientes ámbitos de competencia, y serán, además, garantizados por las autoridades estatales y municipales, así como por las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.

Por su parte, el artículo 14 Bis, apartado B de la propia Constitución de Chiapas, acorde al texto constitucional federal, prevé que en las

zonas con predominancia en población indígena, los partidos políticos podrán registrar preferentemente candidatos de origen indígena.

Lo anterior se corrobora con la presencia de legisladores locales en el H. Congreso del Estado, de extracción indígena que representan a sus respectivos distritos, toda vez que de 24 diputados por el principio de mayoría relativa, 4 son indígenas y representan a sus comunidades o distritos electorales en este caso, siendo estos los distritos VIII, con cabecera en Yajalón y que abarca además a los municipios de Sabani-lla, Tila y Tumbalá; XI, con cabecera en Tapilula, además de Jitotol, Pantepec, Rayón y Tapalapa; XXI, con cabecera en Tenejapa, además de San Juan Cancuc, Cahanal, Huixtán y Oxchuc, y XXII, con cabecera en Chamula, abarcando también a Chalchihuitán, Chenalhó, Larrainzar, Mitontic, Pantelhó, Zinacantán, Aldama y Santiago El Pinar.

Además, en cuatro municipios del estado de Chiapas, gobiernan mujeres como presidentas municipales: Ostuacán, Ocozocoautla, Teapatán y Tumbalá.

Por otro lado, el estado de Oaxaca, México, que cuenta con 570 municipios, 412 eligen a sus autoridades por distintos sistemas consuetudinarios, y no a través del sufragio universal y secreto, de acuerdo al penúltimo párrafo del artículo 25 de su Constitución.

La elección de autoridades por usos y costumbres está reconocida por la Constitución mexicana, la cual dispone en el multicitado artículo 2, apartado A, fracción III, que las comunidades indígenas tendrán autonomía para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce derechos individuales para todos los ciudadanos en general, en los artículos 35, fracciones I y II; 40, 41, 115 y 116; con el propósito de otorgar las mismas posibilidades a todos los que reúnan los requisitos que la propia Carta Magna y las leyes señalan, para votar y ser votados; para constituir una república representativa, democrática y federal; para ejercer la soberanía y realizar elecciones libres, auténticas y pe-

riódicas para renovar los poderes legislativo y ejecutivo, así como para elegir en forma directa al gobernador y diputados locales y miembros de los ayuntamientos.

En el artículo 171 de la Constitución de Colombia, por ejemplo, crea la figura de los senadores electos por las comunidades indígenas, los cuales deben haber ejercido un cargo de autoridad indígena. Respecto a los diputados, el artículo 176 constitucional permite al legislador la creación de una circunscripción especial para asegurar la participación de los grupos étnicos; en dicha circunscripción se podrán elegir hasta cinco representantes (esto se intentó utilizar en Estados Unidos de Norte América pero fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de ese país).

En el caso de Chiapas, en octubre inició la vigencia el Código de Elecciones y Participación Ciudadana, en el que se contempla la igualdad y equidad en cuanto a la participación de todos los que satisfagan los requisitos previstos en el propio ordenamiento jurídico y los relativos de la materia, respecto a las contiendas electorales, incluyendo por supuesto en esta igualdad y equidad a los indígenas como comunidad y como individuos en lo personal, toda vez que prevé que en los distritos y municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos deben preferir como candidatos, a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los ayuntamientos, la población indígena de esos municipios esté proporcionalmente representada. Además, obliga a los partidos políticos a registrar preferentemente candidatos de origen indígena en las zonas de predominancia en población indígena.

Conclusión

En México se han realizado adecuaciones al marco jurídico que regula lo concerniente a la materia indígena, al reformarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para darle mayor participación en la vida política de nuestro país a los grupos étnicos, considerando a sus integrantes en lo individual y en su conjunto.

Como consecuencia de lo anterior, los estados con mayor presencia indígena de la República mexicana (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán), han hecho lo propio en sus legislaciones.

En Chiapas se reformó la Constitución Política local para adecuarla al texto constitucional federal y recientemente el Congreso del Estado, a iniciativa del gobernador Juan Sábines Guerrero, aprobó abrogar el Código Electoral y legisló el Código de Elecciones y Participación Ciudadana, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 27 de agosto de 2008 y cuya vigencia inicia en 30 días hábiles siguientes al de su publicación.

En la Constitución chiapaneca se reconoce y protege el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones.

En el Código de Elecciones y Participación Ciudadana se prevé la preferencia como candidatos, a ciudadanos indígenas en los distritos y municipios con población predominantemente indígena, previo proceso de selección interna respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los ayuntamientos, la población indígena de esos municipios esté proporcionalmente representada.

El nuevo régimen jurídico de las coaliciones electorales en el ámbito federal

Alejandro Olvera Acevedo*

* Maestro en Derecho. Profesor de *Derecho Electoral* en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. En el *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* ha desempeñado los cargos de Secretario Auxiliar; Abogado Jurisdiccional y Asesor; adscrito a la Secretaría General de Acuerdos; y de Asesor, en la Coordinación General de Asesores de la Presidencia. Actualmente es Asesor en la *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales* de la Procuraduría General de la República. Correo electrónico: aolvera@prodigy.net.mx

Como parte de la reciente reforma electoral, el 13 de noviembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se reformaron los artículos, 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adicionó el 134 y se derogó el párrafo tercero del artículo 97 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Para la aplicación de las pre-citadas normas constitucionales, a través decreto publicado en el referido medio oficial de difusión en fecha 14 de enero de 2008, se expidió el nuevo *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* y el inmediato primero de julio, fueron publicadas las modificaciones a la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* y a la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.

Esta situación ha implicado también la modificación de las reglas respecto de las coaliciones electorales, cuyos aspectos relevantes son comentados en este trabajo.

1. Concepto

Las coaliciones electorales son definidas por el Doctor Flavio GALVÁN RIVERA como:

Las uniones temporales, transitorias, emergentes de los convenios celebrados entre dos o más partidos políticos nacionales, en el orden federal, o bien entre partidos políticos nacionales y estatales o sólo estatales, en el orden local, con la finalidad de postular los mismos candidatos a cargos de elección popular.¹

En la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, se define a la coalición -con elementos similares- como:

...la unión, con fines electorales, de dos o más partidos políticos nacionales para postular los mismos candidatos en elecciones federales, esto es, para participar en una o varias elecciones con candidatos comunes para determinados cargos, así como con una plataforma electoral de conformidad con la declaración de principios, programa de acción y reglas estatutarias de organización interna, también comunes.²

¹ GALVÁN RIVERA, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. Segunda edición. Editorial Porrúa. Distrito Federal, México, 2006. p. 322.

² *Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas*. Tomo IX. Segunda edición. Editorial Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2004. p. 135.

HUBER OLEA Y CONTRÓ, al proponer una definición al respecto, coincide con los referidos elementos de la *unión de partidos políticos de carácter temporal para fines electorales*, a través de la cual *postulan en común a candidatos para cargos de elección popular, mediante la celebración de un convenio*; a ello agrega que los partidos coaligados se sujetan a un *régimen jurídico específico en virtud de dicha unión*.³

Ahora bien, es necesario precisar que en el *Diccionario Electoral* del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la voz coincidente es la de *alianza electoral*, que es definida como:

...la unión temporaria de dos o más *partidos políticos* con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma *candidatura* en todos o algunos de los niveles de gobierno (federal o nacional, provincial, local) y en todas o algunas categorías de cargos a elegir.⁴

En la precitada obra se explica que en la legislación de varios países latinoamericanos es utilizada la denominación de «coalición» en lugar de alianza (por ejemplo: Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y México). Sin embargo, la literatura política reserva el término «coalición» al acuerdo de varios partidos para la formación de gobierno en los sistemas parlamentarios. En este orden de ideas, la formación de una coalición, en el sentido tradicional, *es una unión post-electoral, mientras que la alianza es una unión pre-electoral*.⁵

2. Antecedentes

La existencia formal de la coalición electoral era poco conocida hasta antes del procedimiento electoral federal del año dos mil, en el que, a través de la denominada *Coalición "Alianza por el Cambio"*, integrada por los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México, se actualizó en México el supuesto de la alternancia en el poder. A

³ HUBER OLEAY CONTRÓ, Jean Paul. *El Proceso Electoral (Derecho del Proceso Electoral)*. Editorial Porrúa. México, 2006. p. 235.

⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral*. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral / Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL). México, 2003. p. 23.

⁵ *Ibid.* p. 24.

partir de entonces, la participación a través de coaliciones en los procedimientos electorales, federales o locales, ha sido constante en la realidad política mexicana.

En este orden de ideas, durante el procedimiento electoral federal 2005-2006, se formaron las coaliciones “*Alianza por México*” y “*Por el Bien de Todos*”, integradas, la primera, por los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México y, la segunda, por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia.

Por lo que se refiere a los procedimientos electorales de las entidades federativas mexicanas, para la elección de Gobernador, Congreso local e integrantes de los Ayuntamientos, tratándose de los Estados y, de Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales, en el caso del Distrito Federal, la formación de coaliciones es una situación reiterada.

A continuación se analizarán algunos antecedentes de la actual regulación de las coaliciones electorales tomando como base la *Ley Electoral Federal* de 1946, la de 1951, la *Ley Federal Electoral* de 1973, la *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* de 1977, así como el *Código Federal Electoral* de 1988 y el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* de 1990, con sus diversas reformas.

2.1. Ley Electoral Federal, 1946

En la *Ley Electoral Federal*, publicada en el Diario Oficial el 7 de enero de 1946, la regulación de la coalición electoral era notoriamente incipiente y asistemática. Los partidos políticos podían coaligarse *para una sola elección*, con el requisito de que la coalición fuese celebrada por lo menos noventa días antes de la jornada electoral, *debiendo hacer públicas las bases de la coalición y sus finalidades*. Además, para su validez debía inscribirse la coalición en el registro especial que al efecto llevaba la Secretaría de Gobernación (*artículo 34*).

Uno de los deberes de los partidos al sostener una misma candidatura, consistía en que tenían la necesidad jurídica de designar *un solo representante común* ante los organismos electorales o de vigilancia; en el caso de no ponerse de acuerdo, la designación sería hecha por el

propio candidato (*artículo 39*). Para el mismo caso, en la parte final del párrafo cuarto del artículo 60, se establecía que debían *adoptar el mismo color*, el cual sería usado en las boletas electorales.

2.2. Ley Electoral Federal, 1951

Según se establecía en la *Ley Electoral Federal* de 1951, publicada en el referido órgano de publicidad del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 4 de diciembre de ese año, además de los requisitos de temporalidad para la formación de una coalición, de la publicidad de las bases y finalidades, así como del registro para su validez y de la designación de representante ante los organismos electorales, que se mencionaron respecto del ordenamiento de 1946, se establecía expresamente la prohibición para toda agrupación política, de usar, entre otras, la denominación de *Coalición de Partidos Nacionales*, si no reunía los requisitos establecidos en esa *Ley (artículos 39, 40 y 44)*.

2.3. Ley Federal Electoral, 1973

En la *Ley Federal Electoral*, publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1973, se establecían similares disposiciones en cuanto a la aludida temporalidad y con relación a la inscripción en el registro especial de la Secretaría de Gobernación, para su validez. A diferencia de las anteriores leyes, se ordenaba expresamente que los partidos políticos interesados tenían el deber de acompañar a la solicitud respectiva, *las bases y finalidades* de la coalición, y se precisaba que las coaliciones tendrían *los mismos derechos, prerrogativas y obligaciones* que esa *Ley* confería a los partidos políticos (*artículos 37 y 38*).

2.4. Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 1977

Conforme a la *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, publicada en el mencionado órgano de difusión del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos de la Federación el 30 de diciembre de 1977, los partidos políticos, según se establecía en el párrafo segundo del artículo 56, tenían *derecho de formar coaliciones a fin de postular candidatos en las elecciones federales*. Había posibilidad de coaligarse para las elecciones de Presidente y de senadores,

así como de diputados por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional (*artículo 60*). Debía ser una coalición total tratándose de la elección de Presidente y de diputados de representación proporcional. En los demás casos podía también ser parcial (*artículo 62*).

El convenio correspondiente debía ser registrado ante la Comisión Federal Electoral a más tardar en la primera semana de marzo del año de la elección (*artículo 64*).

Entre los efectos de esta forma de unión temporal, los candidatos que postularan se presentarían *bajo un solo registro y emblema* y además, los votos que obtuvieran los candidatos serían para la coalición, salvo que los partidos políticos hubieren convenido, *para los efectos de registro se atribuyan a uno de los partidos políticos coaligados* (*artículos 59 y 60*). Debía establecerse en el convenio la forma en que los partidos políticos integrantes de la misma ejercerían *en común* sus prerrogativas. La coalición terminaba al concluir el procedimiento electoral.

Conforme a esta *Ley*, se establecía la posibilidad de que, *sin mediar coalición*, dos o más partidos políticos postularan a un mismo candidato, para lo que era indispensable el consentimiento del postulado (*artículo 67*).

2.5. Código Federal Electoral, 1987

El *Código Federal Electoral*, se expidió mediante decreto publicado en el Diario Oficial el 12 de febrero de 1987, se mantuvo el derecho de todos los partidos políticos de formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como para las de diputados y senadores, para lo que se especificó como uno de los requisitos que debían *presentar una plataforma ideológica, electoral mínima común* (*artículo 79, párrafos segundo y tercero*).

Tratándose de la coalición para la elección de diputados por el principio de representación proporcional, ésta debería ser total y además, se debía acreditar su participación con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos dos terceras partes de los 300 distritos electorales uninominales⁶ (*artículo 87, párrafo segundo*).

⁶ *Distrito electoral uninominal* es cada uno de los trescientos ámbitos geográfico-poblacionales en que se divide el territorio nacional para los efectos de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.

Otra característica de la regulación de las coaliciones conforme al ordenamiento en análisis se encontraba establecida en el párrafo segundo del artículo 86, al establecer que *los candidatos de las coaliciones se presentarán bajo el registro y emblema de un partido registrado* y los votos que obtenían los candidatos correspondían al partido bajo cuyo *emblema y colores participaron* (artículo 86).

No obstante lo anterior, los partidos políticos coaligados, para efectos de la integración de los organismos electorales actuarían *como un solo partido, acreditarán a un comisionado y no será compatible la actuación de otros comisionados ni la acumulación de los votos que correspondan a los partidos coaligados* (artículo 85). Además, se establecía que los partidos políticos coaligados conservarían su registro si la votación de la coalición era equivalente a *la suma de los porcentajes del 1.5% de la votación nacional que requiere cada uno de los partidos coaligados* (artículo 85).

Se mantenía la posibilidad de que sin mediar coalición, dos o más partidos políticos postularan a un mismo candidato con el consentimiento del mismo, a lo que se especificaba que los votos serían computados *a favor de cada uno de los partidos políticos que los haya obtenido y se suman a favor del candidato* (artículo 92).

2.6. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1990

El ahora abrogado *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, fue modificado en trece ocasiones⁷, de las cuales se observan cambios en la regulación de las coaliciones en las correspondientes a los decretos publicados en fechas 29 de septiembre de 1993, 22 de octubre de 1996 y 31 de diciembre de 2003.

Según se establecía en el texto original, se mantenía el derecho de los partidos políticos a formar coaliciones *a fin de presentar plataformas y postular el mismo candidato en las elecciones federales* (artículo 56, párrafo 1). Los partidos podían coaligarse para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados de representa-

⁷ Conforme a las publicaciones en el órgano *DOF 03-01-1991, DOF 17-07-1992, DOF 24-09-1993, DOF 23-12-1993, DOF 18-05-1994, DOF 03-06-1994, DOF 31-10-1996, DOF 22-11-1996, DOF 23-01-1998, DOF 24-06-2002, DOF 31-12-2003, DOF 30-06-2005 y DOF 24-04-2006.*

ción proporcional, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa; las coaliciones terminarían automáticamente al concluir la calificación de las elecciones (*artículo 58, párrafos 1 y 8*).

Además, se establecía que la coalición para la elección de Presidente tendría efectos en los 300 distritos electorales uninominales; la de diputados de representación proporcional también tenía efectos respecto de los 300 distritos electorales e implicaba además postular a los respectivos candidatos a diputados de mayoría relativa; la de senadores podría ser inclusive en una sola entidad federativa; y, la de diputados de mayoría relativa también podía ser respecto de un solo distrito electoral (*artículos 59 a 62*).

Entre los efectos de la coalición se encontraba que participarían en las elecciones con el *emblemata y el color o colores de uno de los partidos políticos o el formado con los de los partidos coaligados* (*artículo 63, párrafo 1 inciso e*); debían acreditar representantes ante los respectivos órganos como si se tratara de un solo partido político; pero, tratándose de la coalición para la elección de Presidente de la República, de diputados de representación proporcional, de senadores en diez o más entidades federativas y de diputados de mayoría relativa cuando se registraran 100 o más candidaturas, se acreditarían ante todos los Consejos del Instituto Federal Electoral tantos representantes como correspondieran a los partidos coaligados, por lo que la representación de la coalición sustituiría a la de los partidos coaligados. En el mismo caso, se acreditaría como coalición a los representantes ante las mesas directivas de casilla y representantes generales; además, la respectiva coalición disfrutaría de las prerrogativas en materia de radio y televisión como si se tratara de un solo partido, por supuesto atendiendo a la fuerza electoral (*artículo 59, párrafo 1, incisos a, b y c*). Debía acreditarse que los órganos competentes habían aprobado la plataforma electoral de la respectiva coalición.

Es de destacarse que en el contenido normativo de este Código, ya no se establecía la posibilidad de que sin mediar coalición, dos o más partidos políticos estuvieran en aptitud de postular a un mismo candidato, como se observaba en ordenamientos previos.

2.6.1. Reforma de 1993

Conforme al *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicado el 24 de septiembre de 1993, con relación a la regulación de las coaliciones electorales se estableció que la coalición por la que se postulara al candidato a la Presidencia de la República, tendría efectos *sobre las cinco circunscripciones plurinominales⁸, las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales en que se divide el territorio, para lo cual deberá postular y registrar a las respectivas fórmulas (artículo 59, párrafo 1).*

Entre las modificaciones, se precisaba que, en su caso, debía comprobarse que los órganos partidistas respectivos habían aprobado contener bajo la declaración de principios, programa de acción y estatuto de uno de los partidos políticos coaligados o bajo *la declaración de principios, programas de acción y estatutos únicos de la coalición (artículo 59, párrafo 2).*

Además de lo anterior, tratándose de la elección de diputados de representación proporcional, *a la coalición le serán asignados el número de diputados... que le correspondan, como si se tratara de un solo partido*, los que quedarían comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se hubiere señalado en el convenio de coalición *(artículo 60, párrafo 4).*

En el caso de la coalición para la elección de diputados de mayoría relativa, si tal unión se realizaba para postular a 100 o más fórmulas, debía también registrarse las 32 listas de fórmulas de candidatos a senador y las 200 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional *(artículo 62, párrafo 2, inciso f).* En el convenio respectivo debía precisarse la fórmula para distribuir entre los partidos coaligados, los votos para los efectos de la elección por el principio de representación proporcional *(artículo 62, párrafo 4).*

2.6.2. Reforma de 1996

Una de las novedades que se incorporan al Código conforme a esta reforma, se encuentra la posibilidad de celebrar coalición para la elec-

⁸ *Circunscripción electoral uninominal* es cada uno de los cinco ámbitos geográfico-poblacionales en que se divide el territorio nacional para los efectos de la elección de diputados por el principio de representación proporcional.

ción de senadores de representación proporcional, en congruencia con el establecimiento de este sistema para la integración de la respectiva Cámara (*artículo 58, párrafo 1*), de lo que resulta que podían celebrarse las siguientes especies de coaliciones:

- 1) *Coalición respecto de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*
- 2) *Coalición respecto de la elección de senadores de representación proporcional*
- 3) *Coalición respecto de la elección de diputados por el principio de representación proporcional*
- 4) *Coalición parcial respecto de la elección de senadores de mayoría relativa*
- 5) *Coalición parcial respecto de la elección de diputados de mayoría relativa*

En la primera de tales especies, cuando la intención de los partidos que pretendían coaligarse era postular al mismo candidato a la Presidencia de la República, se mantuvo el supuesto de que la coalición abarcaría todas las elecciones, es decir, la elección de senadores y de diputados, tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional (*artículo 59, párrafo 1*)

Como hipótesis novedosa en esas fechas, se presentaba la coalición respecto de la elección de senadores de representación proporcional, caso en el cual, los partidos tenían el deber jurídico de postular en coalición, las candidaturas de diputados de mayoría relativa en los 300 distritos electorales uninominales, las 200 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, así como las 32 listas de fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa, en las 32 entidades federativas (*artículo 59-A*).

La coalición para postular a los mismos candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, tenía efectos respecto de los 300 distritos electorales en que se divide el territorio nacional, y se establecía el deber jurídico de postular también las 300 fórmulas de candidatos a diputados de mayoría relativa, las 32 listas de fórmulas de candidatos a senadores por ese principio, así como la lista nacional para la elección de senadores de representación proporcional (*artículo 60*).

En el caso de la coalición parcial respecto de la elección de senadores de mayoría relativa, se encontraban dos subespecies, la primera con efectos limitados al ámbito correspondiente a entre seis y veinte fórmulas de candidatos, de conformidad con lo establecido en el artículo 58, párrafo 10, inciso a. La otra variante que se presentaba en este tipo de coalición parcial, correspondía al caso de que la intención fuera postular a los mismos candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa en once o más entidades, supuesto en el cual se debían postular, como coalición, a los candidatos a diputados por ambos principios y la lista nacional de senadores por el principio de representación proporcional, según se establecía en el párrafo 2, inciso e, del artículo 61 del Código.

En la coalición parcial respecto de la elección de diputados de mayoría relativa, se observaban también dos posibilidades, la primera, que tenía efectos limitados al ámbito correspondiente a entre 33 y 100 fórmulas de candidatos (*artículo 58*), y la otra, en el caso de que se pretendiera postular a los mismos candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, en ciento uno o más distritos electorales uninominales, para lo cual se debía, conforme a lo dispuesto en el inciso *g*, del párrafo 2, del artículo 62 del Código, postular en coalición a los candidatos a senadores por el principio de representación proporcional y las doscientas fórmulas de candidatos a diputados por el mismo principio.

Por lo que se refiere a los efectos de tal unión, se encontraban un conjunto de derechos y deberes que se establecían respecto de las coaliciones, entre los que se pueden señalar los siguientes:

A. Acreditar a su representante ante los órganos correspondientes del Instituto Federal Electoral. La coalición actuará como un solo partido, por lo que la representación de la misma sustituía para todos los efectos a la de los partidos políticos coaligados (*artículos 59.1, inciso a; 59-A.1; 60.1; 61.1, inciso c; 62.1 inciso c y 62.2, inciso a*).

La acreditación de representantes era, según correspondía al tipo de coalición que se formara, ante los órganos centrales, delegacionales o subdelegacionales del Instituto Federal Electoral en los que, conforme a Derecho, es susceptible la participación de los partidos políticos; tal es el caso, a manera de ejemplo, de los consejos electorales, a saber, el Consejo General del Instituto, los Consejos Locales (órganos dele-

gacionales) en cada una de las entidades federativas, o bien, de los Consejos Distritales (órganos subdelegacionales) en cada uno de los distritos electorales uninominales en que está dividido el territorio nacional.

B. Acreditar tantos representantes como correspondería a un solo partido ante las mesas directivas de casilla y generales en el distrito; para ello se atendía al específico ámbito espacial que abarcaba la coalición que se había formado (59. 1, inciso b; 59-A. 1; 60.1; 62.1, inciso d; 62.2, inciso b y 61.1, inciso d).

C. Sujetarse a los gastos de campaña como si se tratara de un solo partido político. Este deber se encontraba expresamente establecido en el párrafo 2 del artículo 63.

D. De identificarse con el emblema de la coalición, o con los emblemas de los partidos políticos coaligados (59, párrafo 1, inciso d, párrafos 1 de los artículos 59-A y 60; incisos b, de los párrafos 1, de los artículos 61 y 62). Se ordenaba específicamente, para las coaliciones parciales de diputados y senadores, que en el supuesto de identificarse con los emblemas de los partidos políticos coaligados, debía asentarse la leyenda “En coalición”, lo cual, desde nuestro punto de vista, podía ser aplicable a las cinco especies.

E. Deber de postular y registrar al candidato o fórmulas de candidatos correspondientes, dentro de los plazos señalados por la legislación electoral. Para el caso de omisión de este deber, es decir, ante el supuesto de que la coalición no registrara a la totalidad de candidatos a que estaba obligada, el legislador, establecía como sanción la supresión de los efectos, tanto de la coalición como del registro de los candidatos (59.3; 59-A.3; párrafo 3, de los artículos 60, 61 y 62).

F. Prerrogativas en materia de radio y televisión y contratar en estos medios como si se tratara de un solo partido, según se establecía en el artículo 59, párrafo 1, inciso c, tratándose de la coalición para la elección de Presidente; a este inciso remitían los artículos 59-A, párrafo 1, 60, párrafo 1, 61, párrafo 4 y, 62, párrafo 4, por lo que se refiere a las demás especies de coaliciones.

G. Le serían asignados el número de diputados y/o senadores por el principio de representación proporcional que le correspondía como si se tratara de un solo partido político. Para el caso de las distintas coaliciones, este supuesto se encontraba regulado en el correspon-

diente párrafo 4, de los artículos 59, 59-A, 60 y, en el respectivo párrafo 6 de los artículos 61 y 62.

*H. Las coaliciones están investidas de legitimación en la causa con relación a los medios de impugnación regulados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es decir pueden ejercer la acción impugnativa o ser demandadas como responsables en los supuestos previstos por la ley y la jurisprudencia. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido, en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ 21/2002, visible en las páginas 49 y 50 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, la tesis que al rubro establece: *COALICIÓN. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS EN MATERIA ELECTORAL.**

2.6.3. Reforma de 2003

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 2003, en materia de coaliciones simplemente se adicionó el párrafo 4 del artículo 56, para establecer, en cuanto nos interesa, la prohibición a los partidos políticos nacionales de coaligarse en la primera elección federal inmediata posterior a su registro.

3. Sistemas de coaliciones electorales

Al referirnos a los sistemas de coaliciones electorales, lo haremos atendiendo a la forma y a la denominación como han sido reguladas por el legislador mexicano. No es desconocido que conforme a la denominación tradicional, como ya se ha señalado en líneas previas, la coalición alude al acuerdo de varios partidos para la formación de gobierno en los sistemas parlamentarios, con lo que la integración de una coalición, en ese sentido⁹, es una unión post-electoral, mientras que en el atribuido por nuestro legislador corresponde a una unión sólo para el procedimiento electoral.

Hecha la anterior precisión, debe destacarse que conforme a nuestra legislación, la coalición electoral tiene como sus elementos los siguientes:

⁹ Con relación a los sistemas o tipos de coaliciones en el sentido tradicional, puede verse: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.- *Op. Cit.* pp. 191- 203.

- 1) *Es una unión temporal o transitoria de partidos políticos*
- 2) *Emerge del convenio correspondiente; y*
- 3) *Su finalidad es postular al mismo o los mismos candidatos a un cargo de elección popular.*

De esta forma, para referirse a un sistema de coaliciones electorales conforme a nuestro Derecho debe atenderse a los precitados elementos, a partir de lo cual puede hablarse de dos sistemas de coaliciones electorales, uno que referimos como *coalición en sentido estricto* y el otro que puede denominarse de *candidatura común*. En ambos casos se trata de uniones temporales de partidos políticos, en los dos es necesaria la celebración y el registro del convenio correspondiente y además, existe coincidencia en su finalidad. Sus diferencias se expondrán a continuación.

3.1. Sistema de coalición electoral en sentido estricto

Este sistema estuvo vigente, en el ámbito federal, hasta la abrogación del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* de 1990, conforme al cual, según se ha precisado, los efectos de tal unión transitoria implicaban que, sin perder la personalidad cada uno de los partidos, la coalición actuaría como si se tratara de un solo partido, por lo que la representación de la misma sustituía, para todos los efectos, a la de los coaligados, tanto en los órganos del Instituto Federal Electoral como ante las mesas directivas de casilla; los votos contarían para la coalición y se repartirían conforme al convenio respectivo; en su caso, la asignación por el principio de representación proporcional se haría como si se tratara de un solo partido político. Además, la coalición, para los efectos de campaña, se presentaría con un emblema propio o formado con los de los partidos coaligados y, para efectos de la votación, ocuparía en un solo recuadro en la boleta.

3.2. Sistema de candidatura común

Desde nuestra perspectiva este sistema encontraba fundamento y ha tenido su antecedente, como ha sido mencionado, en las disposiciones establecidas en la *Ley* de 1977 y en el *Código* de 1987, conforme a las cuales existía la posibilidad de que “*sin mediar coalición*”, dos o más partidos políticos postularan a un mismo candidato.

Puede decirse que este sistema de coalición es el vigente en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* de 2008,

por el cual cada partido conserva su representación ante los órganos del Instituto así como ante las mesas directivas de casilla, cada uno tiene el deber de aparecer con su propio emblema y ocupar el recuadro correspondiente en la boleta electoral y, por consiguiente, los votos cuentan para cada partido político, en lo particular, en cuanto le corresponden y se suman para el candidato.

Debe destacarse que el legislador de la Ciudad de México ha mantenido ambos sistemas en el *Código Electoral del Distrito Federal*. Se regula a la *coalición electoral en sentido estricto* en los artículos del 28 al 33 y el sistema de *candidatura común* en el artículo 34.

4. La regulación de las coaliciones electorales conforme al Código Federal de Instituciones Electorales vigente

Conforme al artículo 41, segundo párrafo, base I, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, los partidos políticos, considerados como *entidades de interés público*, cuyos fines son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, así como hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, *de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo*.

En el vigente *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, en el artículo 36, párrafo 1, inciso *e*, se establece como parte de los derechos de los partidos políticos:

*e) **Formar coaliciones**, tanto para las elecciones federales como locales, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos coaligados. (...)*

Lo anterior se complementa con el párrafo 2 del artículo 93, en el que se ordena que, para fines electorales, pueden formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, dando cumplimiento a los requisitos establecidos en el propio Código.

Ahora bien, cuando dos o más partidos políticos deseen formar una coalición, deben celebrar y solicitar el registro del convenio correspondiente, según se dispone en los párrafos 6 y 7 del precitado artículo.

4.1. Modificación al régimen jurídico de las coaliciones electorales

Como una de las novedades que encontramos en la actual regulación de las coaliciones electorales, conforme al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, está la permisión de la participación en la coalición, de una o más agrupaciones políticas nacionales (95, párrafo 7), situación que se encontraba prohibida conforme al anterior Código.

Debe destacarse además, que conforme al nuevo ordenamiento, encontramos modificaciones por lo que se refiere al emblema, dado que no existirá ya uno correspondiente a la coalición, debido a que cada partido político coaligado aparecerá con el propio y, por consiguiente, los votos contarán para cada uno de los institutos políticos.

Artículo 95

(...)

9. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en este Código.

Otra novedad, por lo que se refiere a la representación, consiste en que cada partido político conservará la propia ante los órganos del Instituto Federal Electoral y en las mesas directivas de casilla:

Artículo 97

1. En el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla.

En este orden de ideas, otra de las modificaciones, según se establece en el inciso *d* del párrafo 7, del artículo 96, estriba en que cada uno de los partidos integrantes de la coalición deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional.

4.2. Surgimiento de la coalición electoral

De conformidad con el vigente *Código Federal*, los partidos políticos que tengan la intención de coaligarse, deben realizar determinadas manifestaciones de voluntad a través de sus respectivos órganos, en el sentido de desear postular a los mismos candidatos a los correspondientes cargos de elección popular (95.6, 96.7 incisos *a*, *b*, *c*). Deben acreditar que su decisión de integrar coalición fue aprobada por el órgano de dirección nacional que establezca el estatuto de cada uno de ellos, y que dichos órganos, expresamente aprobaron la plataforma electoral y en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos políticos participantes.

Además de lo anterior, es necesario acreditar que los órganos partidistas competentes de cada uno de los partidos políticos con intención de coaligarse, aprobaron postular y registrar, mediante tal unión, a los candidatos que correspondan, conforme al tipo de coalición que desee celebrarse.

Los partidos interesados en coaligarse, deben celebrar convenio, en el que se cumpla lo que se ordena en el artículo 98 del mencionado *Código* electoral, en el que deberá manifestarse qué partidos políticos integrarán la coalición, la elección para la cual se integra, el procedimiento para la elección de sus candidatos. Se deberá incluir la plataforma electoral y en su caso el programa de gobierno que sostendrá su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos con los documentos comprobatorios de que fueron aprobados por los órganos partidistas competentes; en su caso, el señalamiento del partido político al que pertenece originalmente cada candidato y del grupo parlamentario al que quedarían integrados; asimismo quién ostentaría la representación de la coalición para los efectos de la interposición de medios de impugnación.

Deberá también manifestarse que los partidos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

Por lo que se refiere a la solicitud de registro del convenio de coalición, en el referido *Código* electoral se ordena que deberá presentarse al presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral o en su ausencia ante el Secretario Ejecutivo, acompañado de la documentación pertinente, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate. A partir de lo cual se integrará el expediente y se informará al Consejo General, que deberá resolver dentro de los diez días siguientes a la presentación del convenio, que en el caso de ser aprobado, se publicará en el Diario Oficial de la Federación (*artículo 99*).

Una vez aprobado el registro por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, la coalición funcionará hasta la conclusión de la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, según se ordena en el artículo 95, párrafo 8; y en su caso, los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

Como parte de los efectos de la coalición se establecen algunas prohibiciones, las que son congruentes con la integración de una coalición, tales como no permitir a los partidos políticos postular candidatos propios donde ya hubiere de la coalición de la que ellos formen parte, tampoco podrá un partido registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición o bien, la limitación similar a una coalición de postular a un candidato ya postulado por otra coalición (*artículo 95, párrafos 2 a 5*).

4.3. Especies de coalición electoral

Según se establece en el vigente *Código* electoral federal, en los artículos 95 al 99, los partidos políticos pueden constituir coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa. Como se observa, dado el nuevo régimen, ya no podrán constituirse coaliciones para la elección de diputados o senadores por el principio de representación proporcional. Así las cosas, encontramos las siguientes especies:

- 1) *Coalición general*
- 2) *Coalición sólo para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*
- 3) *Coalición total para la elección de senadores de mayoría relativa*
- 4) *Coalición total para la elección de diputados de mayoría relativa*
- 5) *Coalición parcial para la elección de diputados de mayoría relativa*
- 6) *Coalición parcial para la elección de senadores de mayoría relativa*

4.3.1. Coalición general

La coalición que denominamos *general*, en atención a sus efectos, comprenderá, necesariamente, las treinta y dos entidades federativas y los trescientos distritos electorales uninominales, por lo que, si los partidos políticos pretenden celebrar la unión en estos términos, deberán hacerlo para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como para la elección de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa.

Artículo 96

1. Dos o más partidos podrán coaligarse para postular un mismo candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y para las elecciones de senadores y diputados electos por el principio de mayoría relativa. La coalición total comprenderá, obligatoriamente, las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales. (...)

4.3.2. Coalición sólo para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Conforme al párrafo 4 del artículo 96, dos o más partidos políticos podrán coaligarse para postular al mismo candidato en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, caso en el cual, postularán a sus propios candidatos a diputados y senadores por ambos principios.

4.3.3. Coaliciones totales para la elección de senadores por el principio de mayoría relativa o de diputados por dicho principio

Aun cuando se trata de dos especies distintas de coaliciones, se comentan de manera conjunta en este apartado, en atención a un efecto que les es común, consistente en que al constituirse la coalición total para la elección de diputados o senadores de mayoría relativa, en

uno y otro caso, deberán postular al mismo candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (*artículo 96, párrafo 2*).

No obstante este requisito, es dable sostener que en los denominados procedimientos electorales “intermedios”, en los que sólo se elige a diputados al Congreso de la Unión, no existiría impedimento alguno para constituir una coalición total para tal elección.

4.3.4. Coalición parcial para la elección de senadores por el principio de mayoría relativa

La coalición que se constituya en este caso, tendrá como finalidad postular hasta un máximo de veinte fórmulas de candidatos a senadores por el referido principio, y en tal supuesto, el registro deberá contener la lista con las dos fórmulas por entidad federativa (*artículo 96, párrafo 6, inciso a*).

4.3.5. Coalición parcial para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa

La finalidad de los partidos que integren esta especie de coalición, será postular hasta un máximo de doscientas fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa (*artículo 96, párrafo 6, inciso b*).

5. Naturaleza jurídica de la coalición electoral

Lo hasta ahora mencionado permite inferir que, conforme al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, respecto de la coalición, puede determinarse su naturaleza desde un triple aspecto. Así, puede considerarse, según se analice, como un *derecho de los partidos políticos*, como un *acto jurídico* y también, como un *sujeto de Derecho sin personalidad*.

5.1. La coalición como una especie del derecho de asociación de los partidos políticos

En este primer supuesto, podemos considerar a la coalición como una *especie del derecho de asociación los partidos políticos*, por el que tienen la facultad o atribución de unirse, durante el procedimiento electoral y conforme a la legislación respectiva, para postular a los mismos candidatos, en congruencia con lo que se establece en el artículo 36, párrafo 1, inciso *e*.

5.2. La coalición como acto jurídico (convenio *lato sensu*)

En otro de los aspectos mencionados, debemos atender al concepto de acto jurídico como manifestación de la voluntad para producir efectos de Derecho sancionados por una norma jurídica, pero particularmente, en la especie, al concepto de convenio *lato sensu*, el acuerdo de voluntades de dos o más personas para crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y deberes; a partir de ello podemos referirnos a la coalición como el *convenio que celebran dos o más partidos políticos* para unirse, durante el procedimiento electoral y conforme a la legislación respectiva, para postular a los mismos candidatos.

5.3. La coalición como sujeto de Derecho sin personalidad

Conforme al tercero de los aspectos señalados, consideramos a esta unión temporal, transitoria, emergente de los convenios celebrados entre dos o más partidos políticos, con la finalidad de postular los mismos candidatos a cargos de elección popular, según se ha señalado, como un *sujeto de Derecho sin personalidad*.

En este sentido, es de utilidad recordar, que como lo señalan los autores españoles DIEZ-PICAZO y GULLÓN¹⁰, *el reconocimiento o atribución de su personalidad por parte del Estado es lo que contribuye a que la persona jurídica surja a la vida*, a lo que agregan, que *el sustrato asociativo no es la base obligada para que el Estado reconozca, en todo caso, personalidad jurídica a una agrupación*; además, señalan que por lo regular, la atribución de personalidad jurídica es algo que se realiza a favor de entidades estables y duraderas para la consecución de unos fines que también son de naturaleza permanente, por lo que la idea de persona jurídica no es muy acorde con una situación que tiene un marcado carácter de interinidad.

Lo anterior resulta de especial relevancia en el caso de la coalición electoral, a la que, según hemos señalado, en uno de los aspectos con relación a su naturaleza jurídica, la consideramos como un *sujeto de Derecho sin personalidad*, situación que para una mejor comprensión se desarrollará en las líneas siguientes.

El legislador, en el tercer párrafo del artículo 22 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, ha otorgado personali-

¹⁰ DIEZ-PICAZO, Luis y GULLÓN, Antonio. *Sistema de Derecho Civil*. Volumen I. Segunda edición. Editorial Tecnos. Madrid, España, 2001. p. 393.

dad a los partidos políticos, sin embargo, la situación es distinta tratándose de las *coaliciones electorales*, respecto de las cuales, en ningún precepto del referido ordenamiento se establece tal concesión legislativa, por lo que, al no haberse señalado expresamente, la conclusión lógica es que no se le ha atribuido personalidad.

No obstante lo anterior, el legislador ha colocado a la coalición electoral en una situación particular que nos impide considerar su naturaleza como objeto de Derecho, por lo que ante tal circunstancia, asumimos la posición respecto de la coalición como un *sujeto de Derecho sin personalidad*.

Esta situación ya había sido aludida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al establecer en criterio jurisdiccional obligatorio, que la formación de una coalición no implica la creación de otra persona. La tesis de jurisprudencia es al tenor literal siguiente:

COALICIONES DE PARTIDOS POLÍTICOS. SU INTEGRACIÓN NO IMPLICA LA CREACIÓN DE UNA PERSONA JURÍDICA (Legislación del Estado de Coahuila y similares).—

La interpretación sistemática de los artículos 23, 49, párrafo primero; 50, párrafos primero y quinto, fracción I; 60, párrafo primero, inciso e); 102, 214, fracción I, del Código Electoral del Estado de Coahuila; 25, fracción II del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y 25, fracción II, del Código Civil para el Estado de Coahuila, así como de las legislaciones que contengan disposiciones similares, conduce a estimar que las coaliciones que integren los partidos políticos no constituyen una persona jurídica. Al efecto, debe tomarse en cuenta que de acuerdo con la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo III, Editorial Driskill, S.A., 1992, Buenos Aires, Argentina, *la palabra coalición se deriva del latín coalitum, reunirse, juntarse*. Según el Diccionario de la Lengua Española, vigésima primera edición, Real Academia Española, 1992, coaligarse equivale también a unirse o confederarse unos con otros para algún fin. Para el autor Guillermo Cabanellas, coalición es: *la confluencia de actividades para un fin momentáneo, siendo permanente en la asociación*. El citado autor distingue la coalición de la asociación, pues afirma

que la coalición es *una existencia de hecho, visible y concreta*; mientras que la asociación es *una comunidad diferente al hombre aislado*. Por su parte, el artículo 49 del Código Electoral del Estado de Coahuila coincide con el sentido que proporcionan los conceptos *coalición* antes señalados, ya que de su texto es posible desprender que la coalición es el acuerdo de dos o más partidos políticos, constituido con el fin de postular candidatos comunes para las elecciones de gobernador, diputados, o miembros de los ayuntamientos. Así, el objetivo primordial de esa unión se encuentra dirigido de manera concreta, directa e inmediata, a participar conjuntamente en la contienda electoral. Asimismo, se advierte el carácter temporal de la coalición, en atención a que una vez logrados los fines o al encontrarse frustrada la intención que le da origen, la coalición desaparece. El contenido del artículo 50 del Código Electoral del Estado de Coahuila implica que una coalición no constituye una persona jurídica diferente a los partidos políticos que la conforman, sino que la unión temporal de varios partidos actúa simplemente *como un solo partido*. Es decir, lo que **el precepto previene es la manera en que actúa una coalición**, mas en modo alguno dispone que con la coalición se dé lugar a la integración de un partido político distinto, con personalidad propia, porque si bien, de lo dispuesto en los artículos 49 y 50 del citado cuerpo de leyes se advierte que los partidos políticos que integran la coalición se unen para disputar con más éxito la elección que la motiva, **es de considerarse que la disposición expresa de la ley es la única que confiere la calidad de persona jurídica a un determinado ente**, tal y como se establece, en el artículo 22, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, según el cual, **los partidos políticos nacionales tienen personalidad jurídica**. En cambio, **no hay precepto alguno en la legislación electoral que**, al igual que el último numeral citado, **disponga que una coalición es una persona jurídica. En tal virtud, la coalición no es persona jurídica**, pues tampoco se encuentra dentro de las previstas en el artículo 25 del Código Civil para el Estado de Coahuila ni en el artículo 25, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Si bien es cierto que la Sala Superior, atendiendo al ahora abrogado *Código*, sostuvo que la coalición de partidos políticos no tiene atribuida personalidad, no determinó cuál es la naturaleza jurídica del referido ente, al que, según se ha visto, conforme a diversos preceptos de tal ordenamiento, se le atribuían determinados derechos e imponían específicos deberes, además de que debía considerarse como si se tratara de un solo partido político, esto es, por supuesto, en cuanto a tales derechos y deberes.

Hemos sostenido en otra parte¹¹ que si bien, por lo general, para los estudiosos del conocimiento jurídico, teóricos y prácticos, para los legisladores y quienes tienen la actividad jurisdiccional como forma de su desarrollo profesional, el concepto *sujeto de Derecho* es identificado con el concepto *persona*, esta forma de ver las cosas debe cambiar, dado que en la realidad social y jurídica se demuestra la existencia de numerosos casos que se presentan como excepciones a la aludida percepción, es decir, determinados entes, *unidades atributivas o centros unitarios de derechos y deberes* o de imputación normativa, a los que el legislador, sin reconocerles personalidad, esto es, sin atribuirles la calidad de personas, sí les ha conferido determinadas facultades o ha creado normas que les brindan protección jurídica y, en otros casos, les ha impuesto específicos deberes o limitaciones. Nos referimos entonces a los *sujetos de Derecho sin personalidad*, que con las *personas* forman el género de los *sujetos de Derecho (lato sensu)*.

Así las cosas, el reconocimiento de personalidad a determinados *sujetos de Derecho* implica el reconocimiento a plenitud de la unidad jurídica autónoma, a diferencia de los *sujetos de Derecho sin personalidad*, respecto de los cuales encontramos una *unidad implícita en el ordenamiento*, a la que corresponden específicos derechos y deberes.

Desde nuestra perspectiva, en la última situación referida se encuentran las coaliciones electorales, es decir, se trata –reiteramos– de sujetos de Derecho sin personalidad.

¹¹ Cfr. OLVERA ACEVEDO, Alejandro. “*Sujetos de Derecho con personalidad y sin personalidad. Una perspectiva histórica: del Código Napoleón a nuestros días*” en SERRANO MIGALLÓN, Fernando (coordinador). *Código Napoleón. Bicentenario. Ensayos Jurídicos*. Editorial Porrúa / Facultad de Derecho, UNAM.- México, 2005; y OLVERA ACEVEDO, Alejandro. “*Sujetos de Derecho con personalidad y sin personalidad jurídica*”. Tesis para optar al grado de Maestro en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. 2008.

5.3.1. Derechos y deberes de la coalición

Es necesario precisar, conforme al nuevo régimen jurídico de las coaliciones, establecido en el vigente *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, podrían surgir algunas dudas si nos proponemos sostener su naturaleza jurídica de *sujeto de Derecho sin personalidad*, esto en virtud de que, como se ha visto, al constituirse la coalición, cada partido político conserva su propia representación ante los órganos correspondientes del Instituto Federal Electoral y en las mesas directivas de casilla.

Por otra parte, a diferencia del anterior *Código*, conforme al nuevo régimen, cada uno de los partidos políticos coaligados aparecen con su emblema en el recuadro correspondiente de la boleta electoral y los votos, aun cuando se sumarán para el candidato, contarán para el partido político que corresponda.

Lo anterior, podría hacernos pensar que la unidad en cuanto al ejercicio de derechos y deberes parecería diluirse; no obstante, nuestro punto de vista se mantiene en el sentido de señalar a la coalición electoral como un *sujeto de Derecho sin personalidad*, dado que, entre otros, se identifican los deberes siguientes:

A. Sujetarse a los gastos de campaña como si se tratara de un solo partido político. Por lo que se refiere a los gastos de campaña, subsiste el deber de la coalición de sujetarse al monto establecido como si se tratara de un solo partido político:

Artículo 98

(...)

2. En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

(...)

B. Se mantiene el deber de la coalición de postular y registrar al candidato o fórmulas de candidatos, cuando así corresponda, dentro del plazo señalado por la legislación electoral:

Artículo 96

(...)

3. Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de Presidente, senadores y diputados, en los términos del párrafo 1 y 6 del presente artículo, y dentro de los plazos señalados para tal efecto en el presente Código, la coalición y el registro del candidato para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos quedarán automáticamente sin efectos.

(...)

C. Con relación a la posibilidad de promover los medios de impugnación en materia electoral, se debe establecer en el convenio correspondiente, según se ordena en el artículo 98, párrafo 1, inciso f):

*f) Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, **quién ostentaría la representación de la coalición;***

D. Por otra parte, según se establece en el artículo 98, párrafo 3, le serán otorgadas prerrogativas en radio y televisión en los términos siguientes:

3. A la coalición total le será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión establecida en este Código, en el treinta por ciento que corresponda distribuir en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido. Del setenta por ciento proporcional a los votos, cada uno de los partidos coaligados participará en los términos y condiciones establecidos por este Código. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de la coalición.

Los elementos anteriores nos permiten concluir que la *coalición electoral*, aun con su nuevo tratamiento por el legislador federal en el vigente ordenamiento tiene la naturaleza jurídica de *sujeito de Derecho sin personalidad*.

6. Reflexiones finales

Uno de los aspectos interesantes que puede destacarse de la reforma a la regulación de las coaliciones electorales en el ámbito federal, sin lugar a dudas, tiene que ver con uno de los efectos de esta unión temporal de partidos políticos, que podía generar una situación de inequidad, al permitirse por la propia ley que, a través de la coalición, un partido sin la suficiente fuerza electoral mantuviese su registro.

Con la modificación legal, ahora se podrá conocer el respaldo popular real hacia un partido político aun cuando se coaligue, en atención al resultado de la elección, al aparecer con su propio emblema en el recuadro correspondiente de la boleta electoral. Esta situación ha sido reforzada con la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar inconstitucional, entre otros, el párrafo 5 del artículo 95 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, en el que se establecía lo que eufemísticamente se denominó por uno de los ministros, durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, como “*transfusión piadosa de votos*” a los partidos para poder conservar su registro, que se permitiría mediante el convenio de coalición.

Otro supuesto que debe mencionarse, es el establecido en el párrafo 11 del artículo 95 de *Código*, en el que el legislador ha ordenado que *las coaliciones deben ser uniformes*, con lo que se prohíbe a un partido político participar en más de una coalición; y además, se precisa que las coaliciones no podrán ser diferentes en lo que hace a los institutos políticos que las integren para cada tipo de elección. Con esto último, se imposibilita jurídicamente, por ejemplo, que para el caso de la elección de diputados, el partido político *A* integre una coalición con el partido *B* para postular a los mismos candidatos en doscientos distritos electorales, como se permite para una coalición parcial, y que el referido instituto político *A* pretenda constituir otra coalición parcial con el partido *C*, con la finalidad de postular y registrar en común a los candidatos a diputados en los restantes cien distritos electorales.

No obstante estos avances, puede referirse otro caso que desde nuestro punto de vista debió ser objeto de regulación por el legislador, que es el relativo a la necesidad de que, particularmente la declaración

de principios, pero también el programa de acción de los partidos que pretendan coaligarse, sean compatibles.

Lo anterior, porque como sabemos, en el inciso *b* del párrafo 1 del artículo 25 del *Código*, se establece que *la declaración de principios de un partido político invariablemente contendrá... los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule*; y en el contenido normativo del inciso *a* del párrafo 1 del artículo 24, se infiere que su *programa de acción* debe ser congruente con los principios que postule. Además de todo esto, para efectos electorales debe presentarse la correspondiente plataforma electoral, congruente con los documentos básicos referidos y la cual debe ser sostenida y difundida por los candidatos durante la campaña, según se deduce de los inciso *e* y *f*, del párrafo 1 del artículo 27 del *Código*.

Ahora bien, en el párrafo 7 del artículo 96, en el inciso *a*, como uno de los requisitos para el registro de toda coalición, debe acreditarse que el correspondiente órgano de dirección nacional de cada uno de los partidos que pretendan coaligarse, *expresamente aprobaron la plataforma electoral* de la coalición o de uno de los partidos políticos; y es precisamente con relación a este deber que surge la necesidad de que, en congruencia con las normatividad referida, las declaraciones de principios y los programas de acción de los institutos políticos en intención de coaligarse sean compatibles, situación que debió ser establecida por el legislador.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva, en el caso de solicitarse el registro de una coalición por partidos políticos cuyos documentos básicos sean incompatibles en los términos que hemos precisado, el órgano máximo de dirección del Instituto Federal Electoral, a través de un ejercicio de hermenéutica jurídica, debe llegar a la conclusión y a la determinación de negar el registro correspondiente. Con ello, se coadyuvaría al perfeccionamiento de la democracia mexicana.

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS



David Cienfuegos Salgado*

BÁEZ SILVA, Carlos, *Democracia y gobernabilidad en México*, México, Editora Laguna, Gobierno del Estado de Coahuila, Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas, 2008, 427 p. [Prólogo de David Cienfuegos Salgado]

Esta es una obra que vale la pena celebrar. Se trata de una importante aportación a la historia política de nuestro país. Por ello, a continuación nos permitimos transcribir parte del prólogo realizado para tal trabajo académico:

En nuestro país los indicadores sobre la confianza ciudadana en las instituciones y organizaciones estatales constituyen una alerta para académicos y políticos. La plática informal, cotidiana y no pocas veces certera, da cuenta de lo difícil que resulta hoy día explicar los procesos sociales y políticos, especialmente los relacionados con el concepto democracia. Es largo el memorial de agravios de los distintos Méxicos que componen los Estados Unidos Mexicanos, como larga resulta ser la construcción de instituciones y su caída en nuestro entorno, todo contextualizado en la idea de transición democrática.

En un contexto de cambios, transformaciones y adaptaciones, Carlos Báez Silva nos ofrece en esta obra una aproximación al fenómeno político mexicano, especialmente en las últimas cuatro décadas del siglo XX, cuando “las modificaciones fueron muchas, continuas y diversas”. Tal aproximación parte de una premisa: el cambio ha estado orientado por la búsqueda de la gobernabilidad antes que por la búsqueda de la democracia; tal es la hipótesis general del autor en esta investigación. Pero para iniciarla tiene que dejar en claro cuáles son sus herramientas. Por ello, el capítulo primero es un extenso marco

* Doctor en Derecho por la UNAM. Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

teórico que, aunque así lo parece, lejano del análisis nacional sirve para contextualizar los restantes capítulos. Pero no sólo es un marco teórico, no, Carlos Báez nos ofrece un imponente resumen de esos lábiles conceptos que habrá de manejar y lo hace a partir de las reflexiones que importantes teóricos han ido acuñando en las últimas décadas. Es el estado del arte en lo que se refiere a los conceptos manejados.

Me parece sumamente importante el trabajo que nos entrega Carlos Báez. Finalmente no podemos omitir que la búsqueda de la gobernabilidad y de la democracia animará los debates y los cambios que se gesten en las décadas por venir. Y esta búsqueda tiene que ser una labor compartida, porque al final del día la historia de la democracia es la historia de todos. De ninguna otra manera puede entenderse la frase de Amartya Sen: “Un país no tiene que ser considerado apto para la democracia, tiene que volverse apto mediante la democracia”. Y de aquí habrá que derivar una pregunta que subyace en la discusión y a la que el autor no omite dar respuesta *¿Por qué se hace difícil gobernar en regímenes democráticos?* La respuesta no resulta clara, pero es fácil advertirla. Porque, como se afirma en cita a Bobbio, en la democracia la demanda es fácil y la respuesta es difícil. En efecto, el problema de la gobernabilidad es que las demandas crecen mientras la capacidad del gobierno se estanca. Así se explica también para todos los casos, entre ellos el mexicano; la cuestión de por qué se tornó difícil gobernar el sistema democrático tiene una respuesta precisa: “porque los problemas de administración se presentan y se complican en el mismo momento que el gobierno encara problemas de legitimidad”. Así, la ingobernabilidad surge como un problema doble: los gobernantes no pueden gobernar y los gobernados se resisten a ser gobernados; en otros términos, unos ya no pueden mandar “como antes” y otros ya no quieren obedecer “como antes”.

El concepto de gobernabilidad le merece a Báez Silva una simple definición: capacidad de gobernar de manera eficiente. Definición sobria que hace a un lado los complejos elementos que dan forma al concepto: legitimidad, eficacia y estabilidad, donde los dos últimos se subordinan al primero. La legitimidad es definida como la justificación de la relación de mando y obediencia, de la relación de poder político, que sólo puede tener como origen racional el acuerdo de voluntades entre quien manda y quien obedece.

La relación entre estos conceptos resulta evidente para el autor: el primer requisito para hablar de un Estado y de un gobierno democrático es que existan, en efecto, un Estado y un gobierno y que realmente *funcionen* como tales, y para que ello suceda, uno y otro deben ser eficaces y, fundamentalmente, *legítimos*. Rubros relevantes, porque deriva en consecuencias importantes como la violencia legítima, respecto de la cual considera que la autoridad no es legítima porque sea obedecida, sino que, precisamente, es obedecida porque es legítima. Por encima de tales concepciones, aparece la idea de que la democracia es una forma institucionalizada de competencia por el poder político, pero al mismo tiempo es un sistema que facilita la expresión de demandas no políticas que, ante la incapacidad de ser transmitidas por canales diversos a los tradicionales, invaden y colman la arena electoral, convirtiéndose finalmente en demandas políticas.

Carlos Báez nos recuerda que en diversos momentos los conceptos de gobernabilidad y democracia han sido considerados antitéticos: en el *Reporte de la Comisión Trilateral*, de mediados de los setentas, subyace la necesidad de recuperar la gobernabilidad incluso a costa de la democracia. El autor se refiere a la definición que da Ralf Dahrendorf: La gobernabilidad hace referencia a la capacidad de los gobiernos para dar dirección a las economías, a la sociedad y a las comunidades políticas que gobiernan, y hacerlo efectivamente. De esta forma se aproxima a nuestros tiempos mexicanos. Lo hace “interpretando”, quizá a sabiendas de que el intérprete se explica en lo íntimo y lo reproduce en su mejor esfuerzo; hace suyas las voces, las palabras, los datos, las herencias que de todo tipo están en papeles y máximas y trata de darles sentido para que la generación a la cual pertenece tome nota y actúe en consecuencia.

El autor puede afirmar que hace una “reinterpretación” de las interpretaciones sobre el tema, pero la visión de conjunto y el desapasionado apasionamiento de los lecturas hechas al lado de su maestro Córdova, sólo deja espacio para pensar en la simple y llana interpretación suya, la del cambio político que debe digerir y capitalizar la nueva generación de ciudadanos mexicanos. Quizá por eso la necesidad de que esta versión que nos ofrece sea “global, panorámica, amplia”, en donde el análisis está orientado por la idea de gobernabilidad, no por la idea de

democracia como finalidad u objeto del cambio, y ahí está la diferencia con otros trabajos similares.

Carlos Báez Silva nos dice que inició esta investigación con el objeto de revisar el cambio político en México en los últimos cuarenta años. Para el autor, el cambio político se evidencia, se manifiesta en forma clara en lo que se denominan estructuras o instituciones políticas, las cuales no siempre ni en forma necesaria coinciden con los dictados constitucionales. Así, si el tema a tratar era el cambio político, el objeto de la observación de la investigación tenía que ser el conjunto de *patrones de comportamiento estructural* de la vida política mexicana. Como advierte el autor esos patrones de comportamiento así como las normas relativas fueron objeto de modificaciones en el período que estudia. Sin necesidad de ser conocedores o expertos en derecho electoral podemos coincidir con el autor, toda vez que la mayoría de esas transformaciones tuvieron impacto en nuestra cotidianeidad ciudadana: las reformas al marco jurídico en materias como las elecciones, la integración y funcionamiento de las cámaras de los diferentes congresos del país, la justicia electoral, las facultades presidenciales, etcétera.

Las preguntas que pretende responder el autor con la investigación que ahora presentamos, en torno al cambio operado en el régimen político mexicano, son: ¿Qué es lo que cambia? ¿cómo cambia?, ¿cuál es la dirección del cambio? ¿cuál es su *tiempo*? ¿cuáles son las Estas cuestiones derivaron en otras, tales como: ¿Ha cambiado el régimen político mexicano? ¿Cuáles son las estructuras de identidad de este régimen, es decir, aquellos elementos que, no obstante presentarse una sucesión de diferencias, le permiten seguir siendo el mismo? ¿Cómo se ha operado y, sobre todo, manifestado este cambio?

Para el autor, el cambio, como él lo denomina “político estructural”, se advierte en las reformas políticas, pues en su libro, explica el proceso de deterioro de la gobernabilidad en México y pone especial énfasis en las causas y las soluciones que el régimen implementó para tratar de mantener a flote dicha gobernabilidad. Aquí, las reformas políticas tienen un papel relevante. La referencia al “famoso discurso” de Jesús Reyes Heróles en Chilpancingo en 1977, se justifica porque en ese proceso de reforma política encuentra el inicio de la “verdadera liberalización del régimen”. Y no sólo eso, “la reforma política de 1977

representa en México la creación de las condiciones institucionales necesarias para el desarrollo de la sociedad política”, o como señala en las conclusiones “el inicio del cambio político estructural en México”.

No sólo eso, en la obra que se presenta, unidad nacional, caudillismo, reparto agrario, reformas sociales, burocracia, política de masas, ideología revolucionaria, presidencialismo mexicano, clientelismo, milagro mexicano, desarrollo estabilizador, corporativismo, revolución institucionalizada, son algunos de los temas que explican el pasado próximo de la década de los sesentas, punto de partida del autor, y que sirven también de telón de fondo en la explicación política de los cambios constitucionales, por ejemplo, el caso de la incorporación de los “diputados de partido”, definido por Báez Silva, “como mecanismo para evitar la muerte por ‘inanición’ del régimen político de partido hegemónico, y a partir de ahí la constante voluntad reformadora del régimen para facilitar el acceso (controlado) de grupos políticos de opositores a determinadas estructuras de gobierno”.

En la obra que prologamos el autor nos ofrece datos duros, objetiviza el fenómeno, habla de escaños en la Cámara de Diputados y compara, analiza, desmenuza, habla de las condiciones de acceso a la competencia institucional y la revisa. Los numerosos cuadros del capítulo tercero son el acopio de la información necesaria para explicar las características del régimen político mexicano, en donde habrá de destacar, en desdoro del régimen jurídico cómo la ley se convirtió en arma política.

El autor precisa: “Si bien mi objetivo no es, solamente, describir al régimen, lo cierto es que tengo que hacerlo; si bien mi intención no consiste en analizar las elecciones y a los partidos, necesito tomar en cuenta a quienes lo han hecho, con la finalidad de ofrecer un panorama general de lo ocurrido en los cuarenta años anteriores”. ¿Por qué CBS transita del derecho a la ciencia política y a la historia política? Creo que la respuesta que da es más que suficiente. Él afirma que el interés por esas disciplinas “nació de una necesidad personal: buscar una explicación satisfactoria de la realidad que me ha tocado vivir”. Ahí está la razón del autor y de toda una generación: escribir “para entender la vida política de mi país”.

A pesar de ello, se resiste a aceptar que ha historiado la política mexicana, como no sea un ‘paso necesario’: “Parecería que mi intención fue escribir un texto de historia política, pero nada más alejado de

mi intención; repito que para responder a las diversas preguntas que el tema me planteó hubo necesidad de recurrir a la historia reciente, pero como un paso necesario para encontrar explicaciones e interpretaciones”. El propio autor afirma que quien pretenda llevar a cabo análisis político no puede escapar a la necesidad de conocer la historia política y, para entenderla, la teoría clásica de la política, y en ambas el magisterio de Arnaldo Córdova se antoja imprescindible.

Afirma el autor, con la certeza que le dio el conocimiento contenido en la amplia bibliografía leída, “que el cambio de régimen político en México se había llevado a cabo a través de procesos electorales, los cuales fueron cobrando una mayor certeza a partir de diferentes reformas estructurales, las cuales fueron resultado de la presión ejercida por la nueva pluralidad política que se presentó dentro de las propias estructuras políticas, lo que era resultado de una participación popular cada vez mayor debido al descontento producido por dos causas principales: la ausencia de límites y controles reales en el ejercicio del poder político y las sucesivas crisis económicas con sus secuelas”.

Los temas que resultan destacados y recurrentes forman parte de nuestra información ciudadana compartida expresa o implícitamente; durante las últimas cuatro décadas: cuestionamiento de la autoridad estatal, como señala Carlos Báez déficit en la capacidad del poder político del Estado para hacerse obedecer; aunado a las manifestaciones de insatisfacción; debilitamiento de los liderazgos políticos; la aparición de “nuevos participantes”, en oposición, en el juego político-electoral; competencias electorales de saliva (como explica el autor: los candidatos con tal de obtener el mayor número de votos, ofrecían y se comprometían a, en caso de salir electos, otorgar nuevos programas sociales y a mejorar los existentes); necesidad del gobernante de asegurar la lealtad de la población y, en especial, de ciertos grupos esenciales para el sostenimiento del gobierno y la paz social; etcétera.

Este panorama nos lo ofrece Carlos Báez con profusión de datos que sustentan su interpretación, y que dejan ver, por encima de todo, que estamos ante el resultado de la labor de un investigador serio y disciplinado. Quizá es un trabajo parcial, porque como el propio autor lo reconoce parte de presupuestos que valdría la pena comentar (e investigar más a fondo). Tal es el caso de los cambios sociales. El autor admite que la causa del cambio político que intenta describir está en la

sociedad, pero al tener acotado su ámbito de estudio a “lo estrictamente político del cambio” convirtió a los cambios sociales en un presupuesto: las sociedades contemporáneas cambiaron en forma tal que generaron, a su vez, la necesidad de que las estructuras políticas cambiaran para adaptarse a esas nuevas sociedades y permanecer en el tiempo; en otras palabras: Los regímenes se transformaron en razón de los cambios experimentados por las sociedades que gobernaban. Esta interpretación, me parece es producto de la labor acuciosa y ordenada de un joven talentoso, que interpreta con excelente voz, una de las muchas letras, que alejadas de la épica tradicional, dibujan un estado complejo, una nación dividida y una clase política en transición.

El análisis propuesto concluye con un reto generacional que urge ser asumido: La construcción de la gobernabilidad democrática es la tarea pendiente del nuevo régimen político mexicano. Así se entiende esa afirmación al inicio de la obra acerca de que lo mejor del cambio está aún por venir, y presumo que el autor asume el reto porque aventura, exactamente al final de la obra la condición que encuentra para concluir la transición política en nuestro país: la necesaria institucionalización de un Estado de Derecho, concepto cuyo contenido explicita. Esta es la tarea de toda una generación, tarea a la cual se hace ya una importante aportación con este libro.

Como podrá apreciar el lector de **QUID IURIS**, esta es una más que recomendable obra para leer, informarse y reflexionar sobre nuestro proceso democratizador.

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Víctor Yuri Zapata Leos*



BERNAL MORENO, Jorge Kristian. *Interés Jurídico y Derecho a la información: análisis de la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 1766/2006*. [Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Núm. 2] Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2008. 112 p.).

Hace más de trescientos años, el filósofo alemán Emmanuel Kant anteponía, lo que llamaba “principio trascendental de la publicidad”, sobre el “*secretista sistema de la política*”. Sin duda, el contexto era diferente a lo que es ahora, el pensamiento tenía su origen en el conflicto del poder entre eclesiásticos y monarcas por un lado, y una incipiente burguesía que no participaba del control político y poco conocía sobre lo que se conformaba en las cúpulas de poder. Por otra parte, ya en el siglo XX, en los Estados Unidos de Norteamérica, el *Justice Brandeis* sentenciaba que la luz del sol era el mejor desinfectante. La exposición a la luz del día resultaba extraordinariamente efectiva para limpiar la corrupción y para develar los abusos del poder. Esta reflexión pone en relieve la trascendencia de la publicidad de la información de las instituciones políticas.

La obra “*Interés jurídico y Derecho a la información*” es un ejemplo del esfuerzo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para hacer del conocimiento del público, de manera integral, las sentencias que han marcado un precedente importante en la administración de justicia en materia electoral. Es importante destacar la intención de someter a un análisis público el contenido de una resolución, sin duda trascendente por las consideraciones relativas al alcance de

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua. Maestro en Impuestos por la Universidad Autónoma de Chihuahua. Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Actualmente Secretario Auxiliar del Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua.

los derechos políticos-electorales que más adelante se observarán; sobre todo porque el fallo del Alto Tribunal no fue unánime, sino resuelto por una justa mayoría de cuatro votos a tres.

La obra en comento se encuentra estructurada de una forma didáctica y sistemática. Inicia con un prólogo del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, ponente del asunto analizado; la nota introductoria se encuentra a cargo del Licenciado Enrique Aguirre Saldívar, quien elaboró el proyecto de dicha sentencia. Además del texto íntegro de la sentencia, se incluyen los votos particulares de los magistrados disidentes; para finalizar con una crítica elaborada por Jorge Kristian Bernal Moreno Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

En la nota introductoria se afirma que en la función jurisdiccional, los méritos de una sentencia inician con la lectura que se haga de la demanda y la subsecuente identificación de agravios. Y precisamente, es este aspecto el punto fino de la resolución, el advertir en las pretensiones del demandante, un agravio independiente de la litis central que está encaminada a combatir la propia legalidad del procedimiento de selección del directivo partidario; sin embargo, se retoma de una aseveración del accionante de no haber recibido documentación referente a dicho procedimiento por parte del Instituto político como un planteamiento autónomo que se somete al estudio de la sentencia.

Encontramos en el texto comentado, que el acto que originó el juicio SUP-JDC-1766/2006, tuvo como precedente el procedimiento de selección de un presidente sustituto del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional en San Luis Potosí, el cual fue impugnado en las instancias intrapartidistas por uno de los consejeros estatales por considerarlo ilegal, instancias que se agotaron antes de acudir a la instancias federal.

Si bien, el fallo consideró como infundados los agravios centrales y confirmó el acto impugnado, respecto a la pretensión diversa del actor vinculada al derecho a la información, la Sala Superior le concedió la solicitud de la documentación y ordenó al Partido Político nacional la entrega de la misma en un plazo específico. En este aspecto, el órgano jurisdiccional estimó que la omisión de los órganos partidarios de atender la petición del actor violaba el derecho fundamental de acceso a la

información en materia electoral y a la transparencia, que deben imperar en un Estado constitucional democrático de derecho.

Sin duda una parte trascendente en las consideraciones del Tribunal fue la relativa a establecer que un ciudadano que tenga información básica relativa al partido político en que milita, constituye un prerequisite para ejercer la libertad de asociación y de afiliación. Asimismo, se afirmó que el derecho de asociación, no sólo comprendía la potestad de formar parte de los partidos políticos, sino también el derecho a pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia, entre los cuales se encontraba el de estar informado sobre las actividades del partido, como era el caso de los procedimientos llevados a cabo para la integración y renovación de los órganos directivos.

Por demás interesante resulta la lectura de la obra que nos ocupa, así no resta más que recomendarla, no sólo para todos aquellos operadores del derecho electoral sino también a quienes les interesa el desarrollo del derecho a la información y transparencia en México, para seguir la evolución de los criterios del Tribunal Federal en la ampliación de los derechos político-electorales. Lo anterior además, porque el derecho a la información de las cuestiones públicas está entrañado en la idea de Estado democrático en un doble sentido: por un lado, es un presupuesto de la libre participación cívica (sin información no hay posibilidad real de libre elección) y, por otro lado, es una técnica de control sobre los gobernantes (la democracia no es sólo un mecanismo para elegir gobernantes, sino también un sistema de rendición de cuentas).

Así pues como lo señala el autor de la obra, citando a Luigi Ferrajoli, *“la legitimación de los jueces no es otra que la que deriva de su papel de garante de los derechos fundamentales constitucionalmente establecidos a favor de los individuos”*; sirve, entonces, esta obra para difundir y someter a la opinión pública la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Quid Iuris

Año 3 Volumen 7

Publicación Trimestral del Tribunal
Estatual Electoral de Chihuahua
se imprimió el mes de noviembre de 2008
en la ciudad de Chihuahua, México.

Diseño de la portada: *Luis Carlos Salcido*
Acabados finales: *Encuadernaciones ARI*

□

Producción editorial integral:

Ediciones del Azar A.C.

Calle 17 número 117

Chihuahua, México, 31000.

Tels.: (614) 4-17-2852, 4-100-584,

(Cel.)157-1159 Fax: (614) 415-9283

razazar@msn.com

Impreso y hecho en México

