

Quid Iuris

Año 4 Volumen 9

Publicación del
Tribunal Estatal Electoral
del Estado de Chihuahua



Publicación Indexada. Folio 17756

Redeña Regional de Información
en Línea para Ambitos Científicos
de América Latina, el Caribe, España y Portugal

latindex

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
Estatual Electoral de Chihuahua
Calle 33 No. 1510
Colonia Santo Niño
Chihuahua, Chih., México, 31320.
Tels.: (614) 413-06-91 y 413-64-50

www.teecuu.org

Índice

Presentación

5

*La policía comunitaria y la disminución
de la delincuencia en la región*

Costa-Montaña de Guerrero

Sergio Sarmiento Silva

*Reforma de la Ley Electoral
de Castilla-La Mancha*

María Martín Sánchez

*Ética en el Poder Judicial
de la Federación*

Marco A. Vázquez Miramontes

Víctor Yuri Zapata Leos

*La violencia de género como vulneración de
la dignidad humana: el papel del derecho en
la lucha por la igual dignidad de la mujer*

Isabel Turégano Mansilla

*Partidos Políticos. Marco Teórico. Derechos y
Obligaciones en la Legislación Electoral Federal.*

Julio César Santacruz Favela

PRESENTACIÓN

Preservar el conocimiento es una obligación de todos. De las actividades humanas, es una tarea primordial y de las intelectuales, la más importante. Su difusión corresponde a todos, de ahí la razón por la que algunas instituciones públicas tengan como atribución promover actividades tendentes a la producción de nuevas concepciones y su desarrollo o análisis de las ya existentes, que atañen a su función esencial.

Desde esa perspectiva, el órgano electoral generador de la publicación de los ensayos que se presentan, en su asignación relativa a la investigación jurídica, incentiva no sólo el estudio comparado de instrumentos jurídicos referidos al orden político-electoral en lo sustantivo sino también de los que son propios de la actividad jurisdiccional para la cual fue diseñado, que al final del día lo vigorizan para cumplir con su responsabilidad social, me refiero de manera particular a los estudios sobre *“Ética en el Poder Judicial de la Federación”* y *“Partidos Políticos. Marco Teórico. Derechos y Obligaciones en la Legislación Federal”*, elaborados por distinguidos colaboradores de este Tribunal, licenciados Marco Antonio Vazquez Miramontes, Víctor Yuri Zapata Leos y Maestro Julio César Santacruz Favela, respectivamente.

Por otra parte, en el marco del Convenio de Colaboración Académica celebrado entre la Universidad de Castilla-La Mancha de España y el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, producto de la unión de metas de ambas instituciones, resulta pertinente destacar la invaluable colaboración y apoyo para tal aproximación institucional, proporcionados por el doctor Francisco Javier Díaz Revorio, Profesor Titular de Derecho Constitucional de esa universidad, por tanto el Tribunal oportuno unirse a los reconocimientos que algunas instituciones educativas merecidamente le han concedido. Desde aquí nuestro agradecimiento, el contenido de esta revista refleja los alcances de su labor.

Así, en el Volumen 9 de Quid Iuris aparece destacadamente el ensayo de la doctora Isabel Turégano Mansilla, Profesora Titular de Filoso-

ña del Derecho de la Universidad Castilla-La Mancha, que titula “*La violencia de género como vulneración de la dignidad humana: El papel del Derecho en la lucha por la igual dignidad de la Mujer*”, quien propone la necesidad de la implementación de políticas públicas que contribuyan a estrechar la brecha entre la legislación nacional y los enfoques educativos y culturales de la sociedad respecto de la violencia de género, sugiriendo el establecimiento de los medios alternativos de solución de conflictos utilizados en materia penal en otras áreas legales.

El ensayo de la doctora María Martín Sánchez, Profesora Ayudante en el Área de Derecho Constitucional sobre la “*Reforma de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha*”, conduce a la reflexión sobre cuestiones relativas a la representación ciudadana en los órganos legislativos locales nacionales, en tiempos en los que en el debate nacional sobresalen las opiniones sobre la más pertinente y adecuada manera de lograr una representación política incluyente y que en el ámbito local chihuahuense, debido al incremento de la población urbana en detrimento de la rural, se manifiesta como la necesidad de una nueva demarcación territorial para sus distritos electorales.

Por su parte, el Doctor Sergio Sarmiento Silva, Investigador Asociado “C” del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México, contribuye en este número de nuestra revista, con un análisis de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, enfocado al caso concreto de “*La Policía Comunitaria y la Disminución de la Delincuencia en la Región Costa-Montaña de Guerrero*”, presentado como ponencia en el Primer Congreso Internacional sobre Usos y Costumbres Indígenas en Materia Electoral, celebrado en la Ciudad de Chihuahua, México, su trabajo nos lleva a transitar por el camino seguido por nuestra legislación nacional en la incorporación a ella de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, así como el contraste de su interpretación jurídica con la visión antropológica de las instituciones de esos pueblos.

José Rodríguez Anchondo

Magistrado del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

*La policía comunitaria y la disminución
de la delincuencia en la región
Costa-Montaña de Guerrero**

Sergio Sarmiento Silva**

* 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.

** Investigador Asociado “C” del Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Autónoma de México. Definitivo Candidato a Doctor en Sociología. Líneas de investigación: Procesos sociales e identidad, movimientos indígenas y organizaciones sociales.

El tema de los usos y costumbres es un asunto sumamente complejo y genera muchas controversias. De entrada, en el movimiento indígena mexicano existen posiciones que sostienen que es mejor considerarlos como sistemas normativos ya que el concepto de usos y costumbres no refleja bien sus alcances.

El asunto de los usos y costumbres genera una gran polémica ya que existen posiciones que los consideran símbolo de atraso en los pueblos indígenas y hay otras que los reivindican de manera plena.

Sólo a manera de ejemplo les platico una anécdota que me comentó el profesor Othón Salazar Ramírez, ex líder del Movimiento Revolucionario del Magisterio, y ex presidente municipal de Alcozauca de Guerrero, Guerrero: en una ocasión, Julia Carabias le platicó a José Woldenberg que en Alcozauca se vendían a las mujeres y que a ella la querían comprar, entonces José Woldenberg le preguntó cuánto pedían por ella, para ver si le convenía.

Esto que parece un chiste es una gran realidad, ya que en varios municipios mixtecos de la Montaña de Guerrero, entre ellos, el de Alcozauca todavía existe la tradición de pedir un dinero a cambio de una niña de doce o trece años para que se convierta en la esposa de un señor, generalmente, mucho mayor edad que ella.

Más allá de si esto es bueno o es malo, lo que me interesa destacar con respecto a los llamados usos y costumbres es que en el momento actual ya forman parte de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos por el Estado mexicano de acuerdo a la Ley sobre Derechos y Cultura Indígena aprobada en el año 2001 por el Congreso Mexicano, después de una fuerte polémica.

Como seguramente muchos de ustedes recordarán, la aprobación de la Ley de Derechos y Cultura Indígena se da después de la movilización que realizó el Ejército Zapatista de Liberación Nacional por varios estados de la República a la que llamó La Marcha del Color de la Tierra, así como de exigir su presencia en la Cámara de Diputados para exponer sus puntos de vista sobre los derechos indígenas.

El presidente Vicente Fox envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley que elaboró en 1996 la Comisión de Concordia y Pacificación, la COCOPA. Dicha Ley es más conocida como la Ley COCOPA que recoge los acuerdos a los que llegaron el EZLN y el gobierno del Presidente Zedillo, conocidos como

los Acuerdos de San Andrés.

Las expectativas que despertó la discusión de la Ley COCOPA, no solamente en los pueblos indígenas sino en otros sectores de la población, fue muy grande ya que muchas de las demandas de los pueblos originarios las recogía dicha iniciativa. No obstante que una gran parte de la opinión pública nacional se pronunció por la aprobación de Ley COCOPA, los diputados y senadores la hicieron a un lado y terminaron por aprobar una Ley de Derechos y Cultura Indígena que hacía a un lado temas fundamentales para los pueblos indígenas. La Ley que aprobaron los congresistas fue una reforma legal que desdibujó, acotó y minimizó los derechos establecidos en la iniciativa de la COCOPA.

Muchos temas quedaron relegados en la Ley aprobada por el Congreso de la Unión, como por ejemplo: el asunto de la autonomía y la libre determinación, el tema de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, el uso colectivo de los recursos naturales, el tema de la tierra y el territorio, y el asunto de los usos y costumbres.

En la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos realizadas en el año de 2001, el Congreso reconoció no solamente la existencia de los pueblos y comunidades indígenas en el país sino también su derecho a tener sus sistemas normativos para regular sus conflictos internos y ejercitar sus procedimientos y prácticas tradicionales para elegir a sus autoridades.

Aunque un sector importante de las organizaciones indígenas del país y destacados intelectuales y académicos sostuvieron que la Ley de Derechos y Cultura Indígena aprobada por el legislativo en ese año de 2001 estaba muy lejos de los legítimos reclamos de los pueblos indígenas. En particular, sostenían que la nueva ley no recogía los planteamientos básicos que había elaborado la Comisión de Concordia y Pacificación, la llamada ley COCOPA en 1996.

¿Pero qué contenía la propuesta de Ley de la COCOPA? En síntesis se establecía el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho y su derecho a la libre determinación, expresado en un régimen de autonomía. Como consecuencia, de ello se les reconoce una serie de derechos políticos, económicos, de acceso e impartición de justicia, culturales y de protección a indígenas migrantes.

En materia política se reconoce su derecho a elegir sus autoridades y sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus propias normas, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad, el derecho a fortalecer su participación política en los distintos órganos del Estado, de acuerdo a sus

especificidades culturales. Este derecho podrá hacerse valer en los ámbitos y niveles necesarios para la existencia de los interesados, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

En este mismo sentido se planteaba el reconocimiento a las comunidades como sujetos de derecho público y ellas, igual que los municipios con población indígena, tendrían la facultad de asociarse libremente, a fin de coordinar sus acciones. Se establecía también el compromiso de las autoridades estatales que tuvieran competencia en materia indígena a realizar la transferencia ordenada y paulatina de los recursos económicos a las comunidades y pueblos, para que fueran administrados por ellos mismos y se facultaba a los congresos de los estados para determinar las facultades y funciones a transferirles. En la misma línea, se establecía el derecho de remunicipalización a fin de volver acordes estos órganos de gobierno con la ubicación geográfica y composición cultural de los propios pueblos.

En materia económica se establecía el derecho de los pueblos indígenas a acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, estableciéndose como garantía su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

En materia de justicia se establecían nuevas normas tanto para la impartición como para el acceso a ella ante los órganos estatales. En el primer caso, por primera vez se reconocía el derecho de los pueblos indígenas a aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos al interior de sus comunidades, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres. Los conflictos así resueltos no necesitarían para ser considerados cosa juzgada, más requisito que su convalidación por las autoridades jurisdiccionales del Estado. Por otro lado, para que la justicia ante los órganos estatales pueda ser una realidad, se establecía que en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a los indígenas, se tomarían en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución, incorporando además, el derecho de los procesados a contar en todo tiempo con interpretes o traductores que entiendan su lengua y su cultura.

Como recordarán, la reforma a la Constitución para la creación de la Ley de Derechos y Cultura Indígena en el 2001 no sólo fue cuestionada por la mayoría de las organizaciones sociales indígenas sino también por algunos

funcionarios del gobierno de Vicente Fox. El entonces director del Instituto Nacional Indigenista, Marcos Matías Alonso, indígena nahua del Estado de Guerrero, señaló las limitaciones de la nueva Ley. La misma Xóchitl Gálvez, titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, mantuvo la postura de llevar a cabo “la reforma de la reforma” para incorporar lo que los legisladores no habían considerado de la llamada Ley COCOPA.

La aprobación de la Ley representó un duro revés para los pueblos indígenas que esperaban que el presidente Fox defendiera la iniciativa de la COCOPA. En el ámbito institucional, Francisco López Bárcenas, quien era director de Procuración de Justicia del INI, renunció a su cargo. Meses después, el mismo Marcos Matías presentaba su renuncia como director general del INI al presidente de la República. Entre otras cosas argumentaba que lo hacía por que había perdido la esperanza de que el gobierno mexicano saldara su deuda con los pueblos indígenas.

Los artículos que se modificaron en el 2001 fueron el 1°, 2°, 4°, 18 y 115; las reformas a la constitución en el 2001 reconocen los siguientes derechos a los pueblos indígenas:

- ▶ Derecho al reconocimiento como pueblo o comunidades indígenas.
- ▶ Derecho a la autoadscripción.
- ▶ Derecho a la autonomía.
- ▶ Derecho a la libre determinación.
- ▶ Derecho a aplicar sus propios sistemas normativos.
- ▶ Derecho a la preservación de la identidad cultural.
- ▶ Derecho a la tierra y al territorio.
- ▶ Derecho de consulta y participación.
- ▶ Derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.
- ▶ Derecho al desarrollo social.

Concretamente en el artículo 2°, apartado A, incisos II y III se establece:

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. 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.

En un trabajo de la CDI sobre la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas de México se reconoce las limitaciones de la Ley de Derechos y Cultura Indígena y se hacen algunos comentarios sobre varios de los temas que se refieren a dicha ley. Con respecto a los usos y costumbres, dice lo siguiente: La Carta Magna reconoce la aplicación de sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos. El mecanismo de validación será establecido en la ley para su aplicación por los jueces y tribunales correspondientes. Además pueden elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus 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.

El sistema normativo de una comunidad se constituye por un conjunto de instituciones procedimientos y normas que contribuyen a la integración social. Está representado por la práctica de la costumbre jurídica* que integra a las normas consuetudinarias, los usos** y tradiciones; permite la organización social, económica, cultural y la resolución de conflictos internos entre sus miembros.

Se deben definir e identificar los ámbitos de competencia en donde puedan actuar las autoridades tradicionales dentro de su sistema de justicia, para evitar conflictos con las instituciones competentes de procuración, administración e impartición de justicia.

- ▶ **Ámbito personal:** los indígenas de la comunidad (pueden hacer acuerdos intercomunitarios o puede darse entre indígenas y no indígenas cuando la parte no indígena acepta someterse a la jurisdicción indígena)
- ▶ **Ámbito material:** organización interna, social, política, económica y cultural, resolución de conflictos internos (delimitación de la cuantía y gravedad).
- ▶ **Ámbito espacial:** el territorio que abarca la comunidad.
- ▶ **Ámbito temporal:** los sistemas normativos internos son permanente pero dinámicos.

El ejercicio de este derecho implica la condición de respetar:

- ▶ Los principios generales de la Constitución.

usos y la costumbre jurídica se encuentra en el hecho de que los usos son una práctica constante y prolongada de una determinado proceder, sin embargo, carece de una convicción colectiva sobre la obligatoriedad de dicha práctica.

- ▶ Las garantías individuales.
- ▶ Los derechos humanos.
- ▶ La dignidad e integridad de las mujeres.
- ▶ El pacto federal.
- ▶ La soberanía de los estados.

Como se puede observar, el llamado reconocimiento de los sistemas normativos o los usos y costumbres es muy limitado ya que las formas de gobierno indígena, las prácticas de representación política y de justicia implican un debate mucho más amplio sobre el orden jurídico y el pluralismo político. Para muchos de los defensores del orden jurídico instituido les causa escozor el hecho de reconocer derechos colectivos a las comunidades y pueblos indígenas porque varios de ellos afirman que esto va en contra de las libertades individuales y se generan retrocesos de orden jurídico y político.

La Ley de Derechos y Cultura Indígena aprobada por el Congreso de la Unión durante el gobierno de Vicente Fox es muy limitada y no resuelve los problemas centrales de los pueblos indígenas que tienen que ver con la autonomía y la libre determinación. Es en buena medida parte de la retórica de los gobiernos neoliberales de reconocer sólo aquellos derechos, particularmente los de corte cultural, de los pueblos indígenas que no atenten contra su hegemonía. Lo que hizo el Congreso fue vaciar de contenido los derechos de los pueblos indígenas como por ejemplo los de autonomía, libre determinación, sistemas normativos, etc.

No obstante lo limitado de la Ley de Derechos y Cultura Indígena, los pueblos y las comunidades indígenas no solamente mantienen sus usos y costumbres sino que los desarrollan, los actualizan y los ofrecen como instrumentos alternativos a la sociedad occidental. Para los pueblos indígenas, los usos y costumbres o sus sistemas normativos no son simplemente normas consuetudinarias y tradiciones, son una forma de vida distinta y una mirada diferente sobre conceptos como la democracia, el derecho, la ciudadanía, entre otros. Para empezar, el asunto de la democracia para los pueblos indígenas no tiene que ver únicamente con los partidos políticos y el multipartidismo, sino

* COSTUMBRE: Dentro de las comunidades indígenas, la costumbre es una repetición de actos, efectuados por una colectividad que considera necesario su uso y obligatoriedad, y que a través del tiempo se convierte en norma de conducta para sus integrantes, norma en donde se conjuga la tradición heredada de sus antepasados con las circunstancias actuales.

** USOS: Los usos son una variedad de la costumbre jurídica, sin embargo, la distinción entre los

que tiene que ver con la manera de elegir a la persona idónea para un cargo en el que tiene que responder a la comunidad, de no hacerlo así, la comunidad tiene todo el derecho de removerlo; pero además, el hecho de ocupar un cargo en la comunidad no representa que el individuo hará lo que mejor le parezca sino que tiene que gobernar bajo la consigna de “mandar obedeciendo”.

El tema del derecho y la justicia es también un asunto que no se refiere exclusivamente a las normas y la administración de la justicia. Tiene que ver con las fuentes de un derecho distinto y con una manera diferente de impartir justicia.

Ahora bien, con el fin de dar cuenta de la manera en que los pueblos indígenas de Oaxaca y de Guerrero han ejercido su derecho a elegir a sus autoridades e impartir justicia por medio de sus usos y costumbres, nos detendremos a analizar los casos en que cerca de 418 municipios oaxaqueños eligen a sus respectivas autoridades por medio de los usos y costumbres. De la misma manera, los pueblos indígenas de la región Costa-Montaña de Guerrero han desarrollado sus usos y costumbres para terminar con la delincuencia organizada pero sobre todo para impartir justicia en esa región, para conocer este proceso observaremos el caso de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, la CRAC, o mejor conocida como la Policía Comunitaria.

La elección por usos y costumbres en el Estado de Oaxaca

Como muchos seguramente deben de saber, Oaxaca fue uno de los primeros Estados que reconocieron el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir sus autoridades internas según sus tradiciones y prácticas democráticas; fue en 1995 cuando se reglamentaron en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, CIPPEO. En 1997 se volvió a reformar el Código para establecer que los ayuntamientos electos bajo las normas consuetudinarias no tendrían filiación política; de esta manera se definía claramente que los partidos no podrían intervenir en el proceso electoral para designar al cabildo en aquellos municipios, que optaran por lo que se ha popularizado como el sistema de usos y costumbres.

Por la presión de las organizaciones indígenas en el Estado y la aparición del EZLN en Chiapas, el gobierno del Estado reformó la Constitución para reconocer los derechos de sus pueblos indígenas. En 1998, el gobierno oaxaqueño creó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas; en esta Ley

se reconoce que el Estado tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades indígenas que lo integran. La Constitución reconoce cada uno de los pueblos que la componen como por ejemplo los Amuzgos, Cuicatecos, etc., también reconoce a las comunidades afromexicanas y a las comunidades de otros pueblos indígenas del país que radiquen en la entidad.

De esta manera, en el estado de Oaxaca se reconocen dos maneras de elegir a las autoridades municipales, el sistema de normas consuetudinarias, mejor conocido como usos y costumbres, y el sistema de partidos políticos.

Aunque las modificaciones de las leyes electorales oaxaqueñas estaban, más que nada, destinadas a satisfacer las demandas políticas de los municipios indígenas, sin embargo el número de municipalidades registrados bajo este sistema indica que muchas comunidades no indígenas o con proporciones de población indígena muy bajas también se acogieron a este régimen. El acontecimiento inverso es igualmente verdadero. Algunas comunidades con proporciones muy altas de población hablante de alguna lengua indígena eligieron a sus autoridades bajo el sistema de partidos.

Lo que hoy en día se conoce en Oaxaca como los usos y costumbres no tiene, necesariamente, una relación directa con lo que en la literatura antropológica se identifica como el sistema de cargos, la jerarquía cívico religiosa o el sistema de escalera. Aunque es pertinente asentar que cada comunidad tiene su propia forma de implementar su gobierno local con prácticas que no son siempre determinadas por reglas estáticas, es importante recordar que el sistema de cargos ha sido considerado como una especie de democracia obligatoria por que se espera que todos participen en él. Este ideal es pocas veces alcanzado, ya sea por razones demográficas o de tipo político, el caso es que aún en aquellas localidades indígenas consideradas las más “tradicionales” estas reglas son escasamente observadas, sin embargo han adquirido una gran relevancia pues en este modelo encuentran su justificación los reclamos de autonomía político-administrativa de los municipios oaxaqueños.

En Oaxaca el sistema de cargos ha sido señalado como el mecanismo crucial en la manutención de la identidad étnica indígena, dando lugar también a concepciones específicas de ciudadanía indígena con derechos y deberes comunales concretos, imprescriptibles, obligatorios para aquellos individuos a los que se les reconoce como integrantes con derechos políticos dentro de una determinada comunidad.

Lo que se observa en Oaxaca hoy en día es que conservar la “tradicción” significa algo muy diferente a lo que notaron los antropólogos hace casi cincuenta años: los integrantes de las comunidades indígenas se han apropiado de los símbolos y conceptos acuñados por antropólogos, indigenistas, teólogos y los han reelaborado para recrear las antiguas fronteras entre lo interno y lo externo, entre lo propio y lo ajeno. Entender estas relaciones es fundamental para comprender las relaciones entre el estado y los pueblos indígenas.

La organización municipal y sus usos y costumbres poco tienen que ver con formas estrictas de gobierno prehispánico, sino más bien con la organización política colonial del ayuntamiento, o con una mezcla de ambas formas de organización en la cual predominan los rasgos del modelo español.

Como ustedes sabrán, antes de la reforma de 1995 las autoridades municipales oaxaqueñas eran elegidas de la misma manera que en todo el territorio nacional. Sin embargo, en la mayoría de los municipios era costumbre que sólo se inscribiera la planilla del Partido Revolucionario Institucional, PRI. Este partido se concretaba a avalar la decisión de la asamblea, argumentando que en estos municipios la selección de los candidatos había sido mediante el procedimiento de usos y costumbres, el cual estaba contemplado en la convocatoria del partido para la elección de candidatos a concejales.

Varios autores reconocen que, en su origen, la legalización del sistema de usos y costumbres fue impuesto por la mayoría priísta. Lo que buscaban era preservar sus privilegios en los municipios en los que se seleccionaban sus candidatos a cargos municipales por ese sistema y que eran reconocidos por el PRI como propios. Tanto el PAN como el PRD votaron contra la reforma. En su momento, en su origen la ley priísta era un retroceso respecto a la legislación nacional que desde 1952 garantizaba el sufragio universal. Sin embargo, el sistema de usos y costumbres sería recuperado y valorado por movimientos que luchan por la autonomía de los pueblos indígenas y poco a poco el PRI fue perdiendo hegemonía en estas comunidades y el sistema de usos y costumbres empezó a presentar tensiones políticas.

De un total de 570 municipios, 152 eligen a sus autoridades por el sistema de partidos y 418 lo hacen por el sistema de usos y costumbres. En el país hay 2,427 municipios, la quinta parte son oaxaqueños. Según la ley vigente, para constituir un municipio en el Estado de Oaxaca se requiere una población mínima de 15, 000 habitantes. Sin embargo, poco son los casos que cumplen con ese requisito, sólo 46 lo cumplen, 524 tienen menos habitantes.

Los municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres no son todos indígenas, en 40% de ellos sólo el 20% o menos de sus habitantes hablan una lengua indígena, contra 33% de los municipios en los cuales el 81% o más de la población hablan una lengua indígena. Entre los municipios que tienen el sistema de partidos, el 57% de los municipios pertenece a la primera categoría y el 13% a la segunda. Las diferencias son significativas, pero dejan claro que el carácter de ser indígena (porcentaje de hablantes de una lengua indígena) no es suficiente, ni necesario. La identificación que se hace de las comunidades indígenas con el sistema electoral de usos y costumbres sólo es parcialmente correcta.

La idea de comunidad indígena no se cumple en la gran mayoría de los municipios que eligen a través del sistema de usos y costumbres, se trata de comunidades con cierta heterogeneidad cultural y étnica interna. La comunidad se define de manera general por sus límites, por sus fronteras con otros municipios, por sus límites entre la cabecera y las agencias municipales, o por límites culturales entre los nativos y los avencidados. Tampoco son todos rurales: hay algunos que están conurbados a la ciudad de Oaxaca, por lo tanto son urbanos. Se define tanto por los otros, como por ellos mismos. No privan los criterios de sangre o parentesco, y tampoco los territoriales: cada comunidad tiene sus fronteras y sus límites y en su definición participan diferentes factores.

En Oaxaca se han realizado ya cuatro procesos electorales municipales con estos mecanismos de elección, en 1995, 1998, 2001 y 2004. Y ahora en este 2007 se volverá a aplicar este mecanismo de elección a lo largo del año. Estos procesos han motivado nuevas manifestaciones sociales y en ocasiones han generado diversas expectativas.

Antes de continuar es importante anotar que los municipios oaxaqueños estuvieron por mucho tiempo aislados y como unidades autónomas. Una tercera parte de los municipios agrupan en su interior a varias localidades. Por regla general, la mayor de ellas es la sede de la cabecera municipal y del ayuntamiento, las demás tienen categoría subordinadas. Administrativamente a la cabecera le sigue en importancia la agencia municipal, luego la agencia de policía municipal. Aunque hay casos en el que la agencia es más importante que la cabecera como el municipio de San Pedro Mixtepec y su agencia municipal, Puerto Escondido, también el municipio mixteco de Tututepec y su agencia municipal Río Grande, predominantemente mestiza.

Ahora bien, ¿cómo definir al sistema de cargos? La definición clásica describe al sistema de cargos como el resultado de una mezcla de formas prehispánicas de organización política, que sobrevivieron a la conquista, y el ayuntamiento español impuesto a los indígenas durante la Colonia. De tal arreglo nació un nuevo patrón de organización que incluye una ordenación jerárquica de las posiciones de autoridad; donde un individuo tiene que cubrir un número de las posiciones previas antes de poder alcanzar las posiciones más altas dentro de la jerarquía. En este modelo la comunidad es una organización política y social en la cual se combina el ejercicio de servicios civiles y religiosos para mantener una estructura social jerárquica. Aunque es pertinente asentar que cada comunidad tiene su propia forma de implementar su gobierno local con prácticas que no son siempre determinadas por reglas estáticas, es importante recordar que el sistema de cargos ha sido considerado una especie de democracia obligatoria por que se espera que todos participen en él, al menos todos los varones. Más allá de las discusiones sobre la formación y consolidación de este sistema así como la “función”, lo que podemos decir es que los elementos constituyentes del sistema de cargos están asociados con la idea de que la comunidad local es la unidad social y política básica de la gente indígena que fueron establecidas durante la época colonial cuando a los indígenas los obligaron a operar políticamente en el ámbito local. Para darnos una idea de la importancia de los cargos es necesario decir que existen los cargos municipales, los agrarios, los religiosos, los cívicos, los de los programas estatales y federales, etc.

Es indiscutible que la reforma al código electoral de 1995 apartaba de la clandestinidad a un conjunto de prácticas que comparten una gran mayoría de localidades indígenas tanto para mantener la función pública como para designar a las autoridades comunitarias. Lo que se conoce como el régimen electoral de usos y costumbres se rige por principios colectivos de reciprocidad y servicio público para el acceso a los cargos de representación, y por mecanismos también colectivos de legitimación. Estos principios y mecanismos ponen en juego un sistema de reglas que operan en el nombramiento de los órganos de gobierno y constituyen un marco de referencia para determinar los procedimientos de designación de autoridades, muchos de estos elementos son parte de ese modelo ideal al que se le da el nombre de sistema de cargos, pero adquiere una forma específica en cada entidad. Esto quiere decir que aunque al régimen se le conozca como usos y costumbres, no quiere decir

que en todas las comunidades sea igual sino que su peculiaridad es que es heterogéneo y dinámico.

En la mayoría de los municipios están claramente definidos los requisitos y las características que deben cubrir los posibles aspirantes o potenciales autoridades. Si bien es cierto que no están codificados en forma escrita, salvo en algunos pocos casos en donde existen los estatutos comunitarios, aquéllos que mantienen estas prácticas tienen una idea clara de la manera correcta de realizar el proceso de designación de autoridades municipales, conocen los argumentos sobre los límites que se impone a los participantes, sobre la forma de participación de los ciudadanos, respecto a quiénes intervienen y por qué lo hacen, es decir, existe una forma jurídica, aunque no esté escrita.

Cuando se les pregunta a los miembros de una comunidad sobre los requisitos que deben cumplir quienes aspiran a un cargo, la mayoría sabe la respuesta: algunos dicen que deben ser ciudadanos, hijos del pueblo, ser originarios del pueblo y para obtener ese estatus es necesario haber desempeñado cierto número de cargos, haber cumplido con los tequios, haber aportado las cooperaciones, haber realizado una mayordomía; es decir, se pronuncian por un conjunto de valores que resumen la manera en la que la gente asume su filiación comunitaria, la manera en la que se reconoce a los integrantes de una unidad política, ya sea la cabecera, la agencia municipal o la totalidad del municipio. Pero también existe el otro lado de la moneda, los que no pueden ser electos, porque no son hijos del pueblo; muchas veces la condición de hijo del pueblo incluye a los migrantes, esto quiere decir que hay lugares donde los migrantes deciden participar y si cubren los requisitos de la ciudadanía comunitaria entonces pueden elegir a sus autoridades y en ocasiones también son obligados a fungir como autoridades. Es en este punto, donde se ha criticado más al sistema de usos y costumbres, es decir, en su carácter excluyente ya que no pueden ser electos quienes no son ciudadanos como puede ser el caso de los avecindados, las mujeres, los migrantes, los no católicos, entre otros.

La elección de las autoridades se realiza por norma general en las asambleas, donde los participantes toman decisiones después de haber discutido y analizado las posibles alternativas. Las asambleas comunitarias, realizadas en los patios de las presidencias municipales o agencias municipales, y ahora en los auditorios de usos múltiples, siguen siendo el lugar en que se dirimen los

problemas, donde se reúnen los hijos del pueblo para tomar las decisiones más importantes mediante la búsqueda del consenso, y es ahí donde se discute la elección de las nuevas autoridades. Es en las asambleas en donde también se hacen explícitos los requisitos que se necesitan para participar en el proceso de designación. Cada pueblo tiene sus normas para definir quiénes son los que van a votar; en algunos municipios votan todos los hombres casados, no importa la edad, en otros el derecho se reserva a los que hayan cumplido los 18 años de edad aunque no cuenten con su credencial de elector. Las modalidades de la manera en la que se ejerce el sufragio también varían; elección por planillas, pintando una raya en un pizarrón, por eliminación hasta alcanzar el consenso, por aclamación, conteo por filas, por comunicación directa al oído del escrutador, entre otras. Así, aunque el voto no es secreto en la mayoría de los casos tiende a ser igualitario y libre, salvo en los casos en que existen anomalías. Es verdad que la opinión de algunos ciudadanos puede ser más influyente que la de otros, pero a la hora de votar todos los ciudadanos tienen el mismo peso y generalmente sus sufragios son emitidos sin coacción.

Por lo general es la autoridad municipal la que interviene de manera directa en la organización y desarrollo de la elección ya que es la instancia que convoca, aunque en el momento del proceso puede quedar al margen cuando los ciudadanos eligen a los de la mesa de debates o los que llevarán a cabo el proceso en la asamblea.

Los nombres de los candidatos pueden surgir durante la asamblea, o también de una lista previamente seleccionada por aquellos ciudadanos que han cumplido con todos los cargos, a quienes se les reconoce una autoridad moral y por lo tanto son integrantes del consejo de ancianos, los caracterizados, los principales, o tatamandones.

Las asambleas generales comunitarias para la renovación de las autoridades municipales por los usos y costumbres se celebran indistintamente durante todo el año electoral. En las elecciones de 1995 se llevó a cabo una en enero, una en marzo, dos en abril, siete en mayo, diez en junio, veinte en julio, cuarenta y uno en agosto, doscientas veintitrés en septiembre, setenta y tres en octubre, treinta y dos en noviembre, y dos en diciembre. Fue en el periodo de agosto a noviembre cuando se realizó el mayor número de asambleas, porque muchas de ellas están vinculadas con el calendario festivo y agrícola de la región en la que se encuentra la comunidad.

Así como cada localidad elige la fecha para su asamblea, también decide

el tiempo que deben fungir sus autoridades. En las elecciones de 1995, el IEE detectó que varios de los municipios que eligen a sus representantes por usos y costumbres no respetaron la ley que establece que las autoridades deben cumplir con el cargo por tres años. En 48 municipios las asambleas determinaron que duraran un año, de un año y medio en 22, de dos años en 2 y de tres años en 340. En el 2001 esta situación se mantuvo sin cambios significativos: 338 municipios eligieron concejales por tres años, 1 municipio eligió por dos años, 22 municipios por años y medio y 56 por un año.

Aun cuando ya van cuatro elecciones por usos y costumbres, es necesario decir que el proceso no ha sido nada fácil en términos de la legislación que las regula. En 1995 cuando se reconoce en el CIPPEO las elecciones por usos y costumbres, se introdujeron en el Libro Cuarto, un conjunto de artículos que reconocen de manera jurídica a las normas y procedimientos locales como medios legítimos para elegir y nombrar a las autoridades de los ayuntamientos. En aquel año de 1995, la definición que se dio en el artículo 110 del código electoral local a los municipios catalogados de usos y costumbres fue que eran aquellos que “desde tiempo inmemorial o cuando menos tres años, eligen a sus autoridades mediante mecanismos establecidos por su derecho consuetudinario”. Una interpretación de este precepto es que bastaba una sola ocasión ocurrida antes del proceso electoral de 1995 para legalizar cualquier forma de elección que entonces se hubiera utilizado, es decir que la tradición no era un requisito para su reconocimiento. Además la reformas de 1995 eran muy generales y el texto era ambiguo y poco claro, por ejemplo las autoridades “electas” eran consideradas como candidatos y debían de ser ratificadas mediante el voto secreto y universal el 12 de noviembre de ese año, es decir, el mismo día que efectuaban su elección los municipios que estaban en el régimen de partidos políticos; tampoco se definía claramente el papel de los partidos políticos y se dejaba abierta la posibilidad de que las autoridades (candidato decía el Código) electas podrían registrarse por un partido político.

Ante las dificultades aparecidas en las elecciones de 1995, el gobierno de Diódoro Carrasco reforma el CIPPEO con la idea de tratar de garantizar que las comunidades pudieran desarrollar plenamente su proceso de elección de autoridades sin ninguna revisión de autoridad estatal alguna. En 1997, se establece que el IEE debería de integrar un catálogo de los municipios que eligen a sus autoridades por usos y costumbres a partir de la información que proporcionarían los propios municipios. Pero lo más importante de esta

reforma es que establece de manera clara la exclusión de los partidos políticos en los municipios que eligen a sus autoridades municipales por medio de normas consuetudinarias.

En 1998, el Congreso Local elabora la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, en la que establece que la tarea de llevar a cabo las elecciones de usos y costumbres recaería en la misma estructura que se ocupa de los comicios por partidos políticos, es decir, el Instituto Estatal Electoral.

El IEE se encarga de validar la elección y en su caso, resolver las controversias en la renovación de ayuntamientos. Sin embargo, la calificación de las elecciones no es responsabilidad última del IEE sino del Colegio Electoral, el cual está formado por los 42 miembros de la Legislatura del Estado, compuesta en su mayoría por miembros del PRI. Cabe aquí decir que Oaxaca es de los pocos estados en los que aún es el Colegio Electoral el que califica las elecciones y no un tribunal como existe a nivel federal.

Fue con la nueva reglamentación que en 1998 los habitantes de 418 municipios pudieron elegir a sus autoridades municipales sin tener que recurrir al registro de sus candidatos por los partidos políticos ante los órganos electorales, ni tuvieron que realizar una segunda elección con urnas y boletas para sus autoridades fueran reconocidas de manera formal. Lo que sucedió en estas elecciones es que el IEE tuvo que resolver las solicitudes de varios partidos políticos para solicitar un cambio de régimen en la elección de autoridades. Algunos datos: el PAN propuso que 35 municipios que en 1995 eligieron a sus autoridades por usos y costumbres, en las elecciones de 1998 lo hicieran por el régimen de partidos; el PRI propuso el cambio de usos y costumbres a partidos políticos en 2 municipios; el PRD lo hizo en 24 de usos y costumbres a partidos.

Por otro lado, algunas autoridades municipales en funciones y ciudadanos de 5 municipios solicitaron cambios de sistema electoral de partidos políticos a usos y costumbres. Los solicitantes fueron San Pedro Ixtlahuaca, Santa María Guelace, Pinotepa de Don Luis, Santa María Camotlán y San Sebastián Tecomaxtlahuaca.

El IEE resolvió que varias de estas solicitudes se aprobaran positivamente y algunos de los municipios que pedían cambio de sistema quedaron pendientes por lo que se les ha llamado municipios en transición. Posteriormente la autoridad electoral dio respuesta a los municipios llamados en transición y

determinó cuáles serían por usos y costumbres y cuáles por partidos políticos. Desde esa fecha, quedó establecido que 418 municipios elegirían a sus autoridades por usos y costumbres. En las elecciones de 1998 se presentaron algunos problemas pero el IEE declaró válidas las elecciones en 404 municipios, de éstos el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados decretó la renovación del Acuerdo del Consejo General e invalidó las elecciones en 2 municipios. En 9 más, el Consejo General determinó la invalidez de los comicios, de los cuales en 2 de ellos el Colegio Electoral decretó lo contrario y ordenó al IEE expedir las constancias de mayoría.

En el proceso electoral de 2001 se presentaron al IEE 33 solicitudes de cambio de régimen, 27 de ellas no tuvieron éxito. La mayoría de ellas fueron consideradas improcedentes por el hecho de haber sido presentadas por representantes del PRD y ninguna estaba avalada en forma directa y formal por autoridad municipal alguna. Con tal argumento, el IEE consideró que el curso legal de tales peticiones no procedía.

Una vez concluido el proceso electoral de 2001, el Consejo General del IEE decidió no validar la elección celebrada en 1 municipio y declarar no haber realizado asamblea de elección en 4 más. La Cámara de Diputados local dispuso que el IEE tenía que convocar y realizar elecciones extraordinarias en 14 municipios por usos y costumbres; en 2 más resolvió que el IEE debía expedir las constancias de mayoría. La calificación de las elecciones por parte del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados es un síntoma de la falta de autonomía del IEE.

La elección de autoridades municipales por el régimen de normas consuetudinarias es un fenómeno relativamente reciente más sin embargo, ha sido observada por varios estudiosos del tema. Inclusive ya se ha elaborado un marco de referencia para la observación electoral.

Ahora bien, los conflictos no se reducen al ámbito estrictamente electoral. Los conflictos están asociados con las diferencias socio-económicas existentes en el interior de los municipios, con las disputas entre militantes activos de diversos partidos políticos, con los conflictos agrarios, con las diferencias religiosas, con la manera en que se distribuyen los recursos entre la cabecera municipal y las agencias municipales, con la presencia de sectores de la población que son excluidos también de la asamblea comunitaria, mujeres, practicantes de religiones diferentes a la católica, los partidos políticos, vecindados y habitantes de las agencias municipales. Según estudio de Cristina

Velásquez, las mujeres no votan en 18 de los municipios de usos y costumbres, los vecindados son excluidos en el 30% de esta categoría de municipios y en 111 municipios, es decir el 26% los habitantes de las agencias municipales, las agencias de policía y las rancherías no participan en la elección de las autoridades de las cabeceras.

El IEE reconoce haber intervenido oficialmente en 1995, en que se presentaron conflictos en 58 municipios, pero hubo otros en los que los conflictos encontraron solución en el interior de las localidades. Nuevamente, según María Cristina Velásquez en 1995 fueron un total de 132 municipios los que presentaron problemas electorales; 35 fueron por definición del régimen electoral, 25 por procedimientos, 55 postelectoral y 35 administrativos. En 1998 fueron oficialmente 51 casos pero al parecer fueron. En 2001 hubo 120 controversias. Lo más grave de estos problemas es que provocan situaciones de ingobernabilidad, deterioro de la convivencia social, violencia política en el Estado y pérdida de vidas humanas en municipios altamente polarizados.

Las políticas públicas hacia los municipios han provocado nuevos problemas. Uno de ellos es que de pronto los municipios contaron con muchos recursos al grado de que el llegar a un puesto dejó de ser una carga y se volvió algo atractivo. Esto está provocando cambio en la actitud de la gente que aspira a un cargo. Ya no es tanto la actitud de servicio a la comunidad y un responsabilidad con la gente sino una manera de conseguir un dinero que en la comunidad no lo hay. También se esta dando una mayor fricción entre las agencias y las cabeceras ya que estas últimas eran las que disponían de los recursos que llegan al municipio y pocas veces tomaban en cuenta a sus agencias en la aplicación de los recursos.

Otra situación que está cambiando es el papel de la mujer. Es cierto que en varios municipios las mujeres no son tomadas en cuenta a la hora de la elección de las autoridades, pero también es cierto que en varias localidades las mujeres comienzan a desempeñar cargos públicos que antaño eran ocupados por varones y a asistir a juntas comunitarias, lo hacen por que ellas se han quedado al frente de sus familias cuando los hombres han salido de sus comunidades en busca de trabajo, las mujeres tienen que cumplir con el cargo que le fue conferido al marido, al padre, hijo o hermano, aunque ellas no participen en la designación de los cargos tienen que cumplir con su desempeño, por lo que se puede argumentar que el cargo se confiere a la familia y no al individuo.

En Oaxaca los procedimientos usados para designar a las autoridades constituyen un ejemplo de la convivencia o competencia en un ámbito

geográfico determinado de distintas formas de organización política que en algunos casos corresponden también a prácticas sustentadas en principios filosóficos distintos.

En los años que el sistema de usos y costumbres se ha aplicado en los municipios oaxaqueños que así lo decidieron, se observa una serie de cambios constantes, como por ejemplo: el caso de Tlahuitoltepec en donde la comunidad decidió emplear boletas para la elección de sus autoridades y en el 2001 cambiaron el procedimiento, hicieron dos asambleas, en la primera cada ranchería propuso un candidato por lo que al final hubo ocho candidatos, en la segunda se votó por ellos y quedaron los tres con más votos; esta comunidad realizó los cambios de elección sin la intervención de la autoridad electoral.

Otros casos son los de los municipios de Mazatlán Villa de Flores, San Jerónimo Tlacoahuaya, entre otros, en los que los habitantes tuvieron que realizar intensas negociaciones entre los grupos para acordar novedosas formas de elección, se pusieron de acuerdo para poner urnas, usar boletas con fotografía, voto secreto, campañas de pro-selitismo.

En el sistema de usos y costumbres se observa un proceso de recomposición interna de las comunidades en el que se está discutiendo tanto la llamada ciudadanía comunitaria como el sistema de cargos, las instituciones comunitarias entre las que se puede citar el tequio y las formas y requisitos de elección, es decir la organización política y social de los municipios. Muchas comunidades han encontrado, por si mismas, solución a los problemas que se presentan en su interior por causas electorales. Es cierto que en algunos de los municipios que han optado por esta vía pueden presentarse decisiones autoritarias, pero también que en muchos casos existe una discusión abierta de las nuevas reglas del juego político.

La Policía Comunitaria.

En el Estado de Guerrero existe un proceso de organización social muy importante que es conocido generalmente como la policía comunitaria, pero como se verá más adelante, resulta ser una experiencia que va más allá de la simple vigilancia policiaca y tiene más que ver con un sistema de justicia alternativo y que ha sido diseñado por los pueblos indígenas y no indígenas de la región.

En 1992, varias comunidades indígenas de la región Costa-Montaña del Estado de Guerrero decidieron constituir una organización social que denominaron Consejo de Autoridades Indígenas, CAIN.

Es importante destacar que en la animación de este Consejo, el párroco de la iglesia de Santa Cruz del Rincón del municipio de Malinaltepec, Mario Campos, jugó un papel relevante ya que él se dio a la tarea de convocar a las autoridades de las comunidades para que se organizaran; además, debemos mencionar que también en ese año se crea la diócesis de Tlapa y es nombrado Obispo Monseñor Alejo Zavala Castro, quien se sensibiliza de la situación de los pueblos indígenas de la Montaña y promueve un mayor compromiso de la iglesia con los pobres.

En la reunión que se lleva a cabo en 1994, los integrantes de CAIN decidieron elaborar un documento que recogiera las principales demandas de la población para enviarlo al entonces Gobernador, Rubén Figueroa Alcocer, en ese documento se plantean una serie de problemas pero resalta de manera significativa el de la seguridad pública.

En el documento se puede leer “Los habitantes de la Región Costa-Montaña, agrupados en Consejo de Autoridades Indígenas, manifestamos nuestro repudio total a los oídos sordos, cegueras, simulación de las Autoridades Representantes de la Ley que corresponde al Poder Judicial, de los abusos de la Policía Judicial, de permitir a la delincuencia de actuar a su antojo a cualquier hora del día, citamos como ejemplos: A los chóferes asesinados en los momentos de ser asaltados el día 31 de diciembre de 1992, el segundo 5 de mayo de 1993 y un pasajero herido el 7 de febrero de 1994, así como también las múltiples violaciones sexuales, asaltos comunes sin contar ... Por último le pedimos dotar de armamento a la policía suburbana de todas las comunidades indígenas de la región Costa-Montaña.”

Además de esta organización, en la región de la Costa existen otras agrupaciones que para los primeros años de la década de los noventa también resentían el problema de la inseguridad pública. Algunas de ellas eran: la Unión Regional de Ejidos y Comunidades, la Luz de la Montaña, la Unión Regional Campesina y la Triple S de Maíz y Fríjol; estas organizaciones se dedican a acopiar los productos agrícolas de la región para transportarlos a los mercados regionales, sin embargo, debido al problema de los asaltos en los caminos su actividad descendió. Un ex delegado de la Luz de la Montaña nos dice: “Yo trabajo como campesino en la Luz de la Montaña, que tiene mucho producto de café. Son mismos gente del pueblo que tiene necesidad de organizarse. Pero cuando Luz de la Montaña sube a pagar a su gente que ya vendieron su café le asaltan en el camino. Entonces ya no llegan con el dinero. Entonces quién pierde. Pierden los productores. Ahí fue donde se organizaron.”

En la región también existe el Consejo Guerrerense 500 años de resistencia indígena, negra y popular, que se da cuenta del grave problema que significa la inseguridad en los caminos de la zona.

Las experiencias que vive la gente de la región son muy duras cuando además de que sufre un asalto, es golpeada y en ocasiones tiene que presenciar la violación de su esposa o hermana. Veamos un testimonio: “La delincuencia y violencia incrementada a principios de los años noventa empezó a dañar e intimidar nuestro más profundos sentimientos y moral [...] muchas personas fueron golpeadas físicamente cuando se resistían a ser despojados de sus escasos recursos económicos producto de grandes esfuerzos de trabajo cotidiano [...] La violencia existía desde antes, pero hasta cierto extremo es decir, únicamente se hacían asaltos y robos de animales sin muchas agresiones. Los mal vivientes al sentirse insatisfechos con lo poquito que les despojaban a quienes con mucho trabajo lo obtuvieron, los golpeaban y llegaron hasta asesinar a sus víctimas entre ellos niños y niñas. No conformes también dieron paso las violaciones a mujeres a la vista de sus parejas sin poder hacer nada.”

Ante la grave situación existente en la región, las organizaciones como CAIN, CG-500 AÑOS y las comercializadoras deciden organizar a las comunidades para hacer frente al problema de los asaltos, las violaciones y los asesinatos que cometían bandas de delincuentes. Uno de sus promotores nos dice: “Iba como representante de una comisión a invitar comunidad por comunidad para realizar el Asamblea Regional. Con CAIN nos dividimos las zonas. A mí me tocó la zona alta. No te vayas a creer como ahora, antes no había carro como Tlahuistepec, entonces andábamos a pie. Se reunía una asamblea de comunidad y entonces se explicaba de organizarnos. Cuando en Asamblea Regional decidimos formar la policía comunitaria. Entonces igual íbamos comunidad por comunidad a explicar al Comisario y a su gente que formaran su grupo de policía por que era mejor que alguien de afuera lo dijera pues a veces no hace caso la comunidad. Todo comenzó antes, antes, quizá desde 1992.”

En 1995 nace la Policía Comunitaria con la finalidad de ofrecer seguridad en contra del abigeato, los homicidios y las violaciones a las mujeres. En su origen la Policía Comunitaria tiene presencia en 62 comunidades de los municipios de Malinaltepec, Copanatoyac, Me-tlatónoc en la Montaña de Guerrero y en los municipios de San Luis Acatlán y Marquelia de la Costa Chica. Los pueblos indígenas que la integran son mixtecos y tlapanecos aunque también

hay grupos de mestizos.

La estructura en la que descansa la Policía Comunitaria es por medio del sistema de cargos. En las comunidades mixtecas y tlapanecas de la Costa Montaña de Guerrero se puede apreciar una organización social sustentada en la jerarquía de cargos civiles, agrarios y religiosos. En algunas de ellas como Cuanacaxtitlán, San Luis Acatlán, el sistema esta subdividido en tres partes y la estructura civil es la más importante y para todo acto civil o religioso, el comisario es una figura central de la ceremonia. Todo miembro de la localidad puede acceder a la escala de cargos, ello dependerá de su desempeño moral y de servicio, también están obligados a prestar fajina, esto obedece a una regla sencilla, se tiene derechos dentro de la comunidad si se cumplen con ciertas obligaciones.

La Comisaría además de fungir como gestora hacia el exterior debe atender la tranquilidad de la comunidad. Para tal efecto se auxilia de un cuerpo de policía, este puede ser electo directamente por el Comisario o en Asamblea. El Comisario también será el Juez para los casos menores, puede imponer multas o no, depende de cada comunidad; en Yoloxochitl por ejemplo, se imponen multas de 500 pesos por escándalos, con las multas y las cooperaciones de los vecinos, la autoridad, o sea el comisario, se ayuda en la realización de gestiones en el exterior, pues incluso tiene que salir a Acapulco o Chilpancingo.

Los cargos menores siempre están respaldados por la autoridad local o, en caso de existir, por el consejo de principales. Cuando alguien no cumple con los cargos o con las fajinas es llevado ante la autoridad para ser encarcelado o multado económicamente, algunas veces se les quita la parcela por no cumplir con el tequio pues existe la valoración de que se tiene derecho a la tierra si se cumplen con las obligaciones de la comunidad.

En la mayoría de las comisarías existe la figura de los principales que son las personas que han ocupado los cargos de mayor jerarquía, no necesariamente deben ser los más viejos. En algunas comunidades, los comisarios piden consejos a los principales, mientras que en otras esto ya no sucede. Uno de los papeles importantes de la junta de principales es cuando auxilian a las autoridades, cuando se trata de impartir justicia.

Como en todos los municipios del Estado de Guerrero, en los de la Costa-Montaña existe un cuerpo de policía sustentado en la Ley municipal que estipula que cada ayuntamiento deberá expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno y disponer de las fuerzas de policía para asegurar las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública. En la mayoría

de los municipios, los policías son designados en Asamblea entre los jóvenes de la cabecera municipal y los comandantes, regularmente dos, son elegidos dentro de los veteranos con experiencia, todos bajo la ordenanza del presidente municipal. Como en la mayoría de los casos, sus quehaceres se concentraban en las cabeceras y casi no acudían a las comisarías. Las armas se adquieren dentro del municipio y regularmente son los comandantes quienes las portan. Aunque los policías municipales centran su trabajo en la cabecera había ocasiones que obligaban a los jóvenes de las comisarías a prestar servicio en la cabecera municipal.

Los policías son regularmente los mandaderos de los presidentes municipales, llevan o traen recados de las comisarías, acuden al resguardo de las fiestas de los pueblos y realizan detenciones de escandalosos y borrachos, en caso de homicidios intervienen como auxiliares del Ministerio Público. Antes los policías no tenían un sueldo por su trabajo y no contaban con uniforme y en general andaban a pie.

A mediados de la década de los noventa, los municipios destinan una partida de su presupuesto para las tareas de seguridad, esto quiere decir que se les paga un salario a los policías, se compran uniformes y armas y además se consiguieron vehículos para poder viajar por las brechas. Además, ahora los elementos de la policía no son sólo de la cabecera sino que también hay personas de las comisarías, y su designación no opera más por medio de la Asamblea sino mediante un contrato. Esto significa que el ser policía municipal ya no es un cargo gratuito o un servicio sino que es un trabajo en donde se recibe un sueldo.

En la mayoría de los municipios existen varios regidores como por ejemplo de educación, salud, etc., y sólo en algunos aparece el regidor de seguridad pública, en términos formales a esta regiduría le corresponde la prevención de los delitos aunque en la mayoría de las veces el encargado es el síndico y el presidente municipal.

El hecho de que exista una partida presupuestal para el funcionamiento de la policía municipal nos habla de la preocupación que existe a nivel de los gobiernos estatal y federal.

La policía esta sujeta directamente al mando de los comandantes, dependiendo del número de comandantes habrá grupos de policías. En San Luis Acatlán por ejemplo, para el 2004 existían cuatro comandantes con ocho elementos cada uno y su trabajo era rotativo. Tres grupos trabajan mientras

un grupo descansa. El descanso correspondía a una semana por mes.

Al igual que en la cabecera, en las comisarías se debe cumplir y hacer cumplir el Bando de Policía y Buen Gobierno, sin embargo, ésta Ley no especifica cuáles serán sus ayudantes ni atribuciones. De tal modo que cada pueblo tiene las prerrogativas de crear su policía de acuerdo a su costumbre. En términos concretos cada pueblo hace uso de sus estructuras locales para resguardar su seguridad. A diferencia de la policía preventiva municipal, este cuerpo se instituye por cargueros de la comunidad y no perciben salario.

Estos cuerpos de vigilancia forman parte integral del sistema de gobierno local y están bajo el mando del Comisario. Las formas de trabajo y elección dependen de cada comunidad. En la mayoría de las localidades de la Costa Montaña, la elección se realiza en Asamblea comunitaria, se elige a un Comandante Primero, un Comandante Segundo y un número determinado de policías, el número obedece al tamaño de las comisarías, por ejemplo: en comunidades con un número menor de 500 habitantes se eligen entre 6 y 8 policías, mientras que en comunidades con más de 1000 habitantes el número gira entre los 12 y 16 policías.

Su tarea consiste en mantener la paz en el pueblo, resguardar las fiestas civiles y religiosas, asistir al Comisario cuando los requiera, cuidar las instalaciones de la Comisaría, vigilar el trabajo colectivo (servicio o fajina) de los vecinos, llevar o traer recados del Municipio o Ministerio Público y ,de igual manera que en la cabecera, detener a los escandalosos. Este cargo no es remunerado por lo que se busca una forma rotativa para que los cargueros puedan asistir a sus labores campesinas.

Aunque estos cuerpos de seguridad tienen algunas armas, la mayoría de ellos carece de la infraestructura adecuada para desempeñar su trabajo; sólo en fechas recientes, en el caso del municipio de San Luis Acatlán se dotó a las comisarías, con más de 1,000 habitantes, de una camioneta y radios de onda corta, esto se debió a la capacidad de gestión de sus autoridades. A la policía de las comunidades se le conoce de varios nombres, algunos le llaman policía suburbana y otros policía municipal.

Después del Comisario, el Comandante Primero es el de mayor jerarquía dentro del gobierno local, le sigue el Comandante Segundo. Para desempeñar estos puestos se elige a la gente más experimentada, para el caso de los policías se designa a los jóvenes.

Las actividades de estas policías corresponden a la jurisdicción comunal,

no tienen la facultad de atender casos que se presentan en los caminos, ni tampoco de casos penales. En las localidades cercanas al Ayuntamiento y Ministerio Público, estas policías funcionan como auxiliares. Los policías no cuentan con armas, sólo sus comandantes.

Ahora bien, esta policía, de las localidades, acota su trabajo a la jurisdicción local, en cambio la policía comunitaria nace con mucho más atribuciones pues no sólo resguarda la comunidad sino también los caminos. La policía comunitaria nace por decisión de los habitantes de la comunidad y no por una reglamentación municipal.

En 1995 se crea la Policía Motorizada del Estado, se integra por habitantes de los municipios, quienes reciben una remuneración del gobierno. Este cuerpo no funcionó porque en él opera la corrupción y la prepotencia como los de la judicial.

Las primeras comunidades que crean sus policías comunitarios son las de Horcaditas y de Cuanacaxtitlán del municipio de San Luis Acatlán. El que Cuanacaxtitla sea una de las primeras comunidades en crear su policía tiene que ver con la aparición de la delincuencia organizada a principios de los años ochenta; en esos años, un grupo de jóvenes que se fueron a trabajar a la Costa Grande regresaron a la comunidad y comenzaron a cultivar marihuana; el cultivo de este enervante pronto se convirtió en punto de conflicto ya que la presencia del ejército se hizo más frecuente, los jóvenes que se dedicaban a la siembra y al tráfico del estupefaciente se empezaron a enfrentar a otros sectores que también empezaron a dedicarse al cultivo del enervante, poco a poco, los enfrentamientos y el control del estupefaciente adquirió signos violentos que provocaron los asesinatos de mucha gente en la localidad, de pronto la localidad se volvió ingobernable y los controlaban la situación eran las bandas de delincuentes, conforme estas bandas se hacían más fuertes, comenzaron a incursionar en otras localidades y a asaltar en los caminos, ante la gran cantidad de muertos y la inacción de las autoridades competentes, la gente de Cuanacaxtitlán se organizó para perseguir a los delincuentes, pero los policías de Cuanacaxtitlán no contaban con el armamento suficiente ni el adiestramiento para hacer frente a esas bandas. Don Apolinar nos dice: “Muchos morían y de día se mataban. Los maleantes llevan sus pistolas cuatros o cinco armados, de día. Muchos comandantes jóvenes de la Comisaría han muerto: Alejo, Sixto, Catarino. El Comisario hace sentencia, pero el causante está más bravo que el doliente, lo puede multar o consignar con la autoridad

competente, es lo mismo, deja pasar el tiempo y le caen al que fue Comisario y Comandante y se vengan.”

El 15 de septiembre de 1995 sale por vez primera un grupo de policías comunitarios a resguardar los caminos de Cuanacaxtitlán a Yoloxochitl y San Luis. “Había que celebrar el grito de independencia. El Comisario, en Asamblea por la mañana dijo que debíamos de resguardar los caminos de Cuana a Yolo y hasta San Luis. Fuimos voluntarios y entonces comenzamos a dar seguridad. Antes habíamos ido a Chilpancingo ante la Procuraduría, con la SEDENA, al 48 Batallón, para pedir apoyo y nada.”

Los voluntarios eran los mismos que antes, habían desempeñado el cargo de policía de la comisaría solo que ahora estaban armados y andaban fuera de su jurisdicción comunitaria. Posteriormente la comunidad dio aviso al 48 Batallón que tiene su sede en Cruz Grande. El hecho de informar a la autoridad militar era con el fin de que el ejército supiera de su existencia y de su presencia en los caminos ya que temían que los militares los acusaran de guerrilleros. Conseguir las armas no fue fácil.

La comunidad de Horcaditas también decidió armarse y salir a vigilar los caminos ya que se encuentra en la ruta Tlapa-Marquelia y cerca de su territorio las bandas cometían numerosos asaltos.

Poco a poco otras comunidades se fueron organizando y en asamblea decidieron crear su policía comunitaria. Además, los sacerdotes Mario Campos de la parroquia de Santa Cruz del Rincón y Bernardo Valle de Pazcala del Oro, así como integrantes de otras organizaciones sociales empezaron a convocar a reuniones para abordar los problemas de la región, principalmente el que tenía que ver con la inseguridad pública.

En la asamblea del 15 de octubre de 1995 en la comunidad de Santa Cruz del Rincón, los comisarios y los representantes de varias organizaciones sociales toman el acuerdo de crear la policía comunitaria: El argumento que emplean es el siguiente: “Analizando la situación de inseguridad pública que padecen las comunidades de esta región, al transitar por el camino que los comunica con poblaciones, a las cuales acuden a hacer sus compras o venta de sus productos... y viendo que esta situación es insostenible, pues con anterioridad centenares de veces se ha puesto la denuncia ante las autoridades correspondientes y al ver que no tenemos el respaldo de ninguna de ellas, y que a diario somos víctimas de asaltos, violaciones sexuales, robos, lesiones y homicidios, nos vemos obligados por la necesidad de tomar el siguiente

acuerdo: Que en base a lo estipulado al artículo 4° constitucional en cuanto a la autonomía y autodeterminación de las comunidades y regiones indígenas, en base al Convenio 169 emitido por la OIT y avalado por el Gobierno de México, Ley internacional que establece que las poblaciones indígenas y tribales tienen el derecho de hacer uso pleno de sus costumbres y tradiciones, y al impulso de su desarrollo y orden social de su integridad física y moral de sus sociedades con autonomía, haciendo uso de su autodeterminación y que los gobiernos están obligados a brindar todo el apoyo para que se respete este derecho: Decidimos que los grupos de Policía Comunitaria de cada comunidad se avoquen al resguardo de los caminos principales en las rutas donde suceden frecuentemente los asaltos, violaciones sexuales, robos y homicidios, y que tienen que coordinarse entre los diferentes grupos de policías de las comunidades que se encuentren en las rutas en que suceden estos delitos. Que el Comisario tome acuerdo con su Asamblea o policías si no cuentan con armamento, si los consiguen prestados, sólo que tendrán que elaborar una relación de armas con sus matrículas, que firmada y sellada por la Autoridad Municipal deberá portar el comandante anexándola a la presente acta.”

Una vez que tomaron ese acuerdo, cada grupo de policía comunitaria debería portar dicha acta de asamblea así como la relación de armas sellada por el comisario de su localidad. Esto se hizo para evitar situaciones ríspidas con las autoridades judiciales y militares cuando aplican medidas para el desarme o la portación ilegal de armas.

Los policías debían de mostrar el Acta que los avalaba así como el consentimiento de su Autoridad local. Es importante recordar que los comisarios son autoridades constitucionales y que tienen la facultad de crear su Bando de Policía y Buen Gobierno. Fue importante esta medida pues le dio un cierto escudo legal a la policía comunitaria.

Al principio las formas de operación de las policías comunitarias se concentraron en cuidar los caminos que iban a sus localidades, pero inmediatamente se dio la mano vuelta entre los pueblos, imitando las relaciones de vecindad y reciprocidad que se prestan en fiestas y fajinas intercomunitarias. En este contexto, cuando una comunidad enfrentaba un problema por la presencia de asaltantes pedía la ayuda de otras localidades y entonces se juntaban dos, tres o hasta cuatro grupos de policías para realizar la persecución y detención.

Las operaciones casi siempre se hacían caminando pero algunas veces los transportistas de camionetas pasajeras se solidarizaban con ellos levantando

a los policías en los principales tramos carreteros. Cuando se realizaba una detención, los delincuentes eran remitidos ante la Agencia del Ministerio Público local.

Pero más tardaban los policías comunitarios en aprehender a los asaltantes y llevarlos a las autoridades, que éstas en soltarlos. Don Vicente Aguilar, originario de Horcasitas, nos dice: Pues una vez a las diez de la mañana detuvimos a dos asaltantes que andaban a mano armada y con pasamontañas, en un lugar nombrado Tierra Blanca, eramos siete policías armados con armas 16, eran armas del pueblo, y esos asaltantes resultaron ser de la comunidad, y que los agarramos; el Comisario citó a Asamblea para dar a conocer que ya habían caído dos del pueblo, los encerramos en Horcasitas; a las once de la mañana se avisó a la Agencia del Ministerio Público y los entregó al Comisario con pruebas en la mano, entonces se los llevó la judicial; a los tres días bajó toda la comunidad a la Agencia del Ministerio Público, a San Luis, a pedir que se castigaran, éramos como unas cien gentes, pero ese mismo día les dieron la libertad, en delante de toda la gente del pueblo; dijo el Agente del Ministerio Público, el titular, que no alcanzaban sentencia porque nada mas era un intento de asalto.

Ante esta situación, los pueblos indígenas de la región decidieron aplicar sanciones y administrar la justicia, remitiendo a los detenidos a las comunidades y ya no el ministerio público. En las comunidades los detenidos eran puestos a realizar servicios y a hacer trabajos comunitarios. También lo hacían debido a que cuando las autoridades del ministerio público soltaban a los delincuentes, éstos buscaban la manera de vengarse de los policías que los habían detenido y de las autoridades comunitarias que los habían entregado.

Como un proyecto en construcción, los primeros delincuentes fueron remitidos a la Agencia del Ministerio Público en donde de una manera muy sencilla se pusieron en libertad. Entonces ya como organización se presentaron más de ochenta casos en diferentes instancias de gobierno sin que se obtuviera una respuesta favorable, por lo que entonces se retoma una idea de impartición de justicia propia de los pueblos indígenas conforme a los usos y costumbres en donde el castigo, más que de otro tipo, es moral, los detenidos ya no se remitieron a la Agencia sino que ahora recorren a las comunidades para realizar trabajos sociales, resguardados por la policía comunitaria durante quince días en cada pueblo, construyendo escuelas, iglesias, comisarías, reparando caminos entre otros trabajos comunitarios. En la medida de lo posible, en

cada lugar se reúnen los señores principales o Consejo de Ancianos, quienes platican con los detenidos en procesos de reeducación.

Los pueblos indígenas de la región recurren nuevamente al Convenio 169 de la OIT para reclamar su derecho a impartir justicia a partir de sus usos y costumbres. De esta manera la policía comunitaria se fue recreando, en función de su dinámica y de la necesidad de reestructurar sus funciones. A este momento de recreación, la policía comunitaria vinculó elementos de la legalidad positiva del Estado.

Al principio, los asesores de la policía comunitaria fueron los líderes de las organizaciones sociales existentes como: el Consejo Guerrerense 500 años, la Luz de la Montaña, Unión Regional Campesina, el cura Mario Campos y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña.

Hacia finales de 1997, la policía comunitaria decide establecer una coordinación regional en la cabecera municipal de San Luis Acatlán. Las asambleas comunitarias toman la decisión de crear una Coordinación de Comandantes que denominan Comité Ejecutivo de la Policía Comunitaria. Los comandantes que integran el Comité son cinco y tienen bajo su mando todos los cuerpos de policías de las comunidades. La planeación de operativos, resguardos, recorridos de ruta, coordinación de comunidades se supedita a dicha instancia.

En ese mismo año se crea la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC). Es interesante hacer notar que no le ponen el título de indígenas porque también participan comunidades no indígenas. Estas comunidades mestizas deciden acogerse al derecho indígena de impartir su propia justicia como lo argumentan los impulsores de la policía comunitaria.

Con la creación de la CRAC se da un paso muy importante en el proceso de organización porque esta instancia será la encargada de impartir justicia. La CRAC junto con el Comité Ejecutivo es parte del sistema de cargos y obligaciones regionales para los pueblos que participan en la policía comunitaria.

Cada año, la Asamblea Regional designa a los comisarios y comandantes que servirán en la CRAC y el Comité. En general, se elige entre doce y dieciseis comisarios y comandantes. Los que sean elegidos deberán ocupar estos puestos en la vida de sus comunidades pero una vez designados tienen la obligación de cumplir en la sede de San Luis Acatlán, esto significa que deberán dejar su casa y familia para trasladarse a la cabecera municipal de San Luis; cuando se elige a alguien de una comunidad, la persona que se tiene que trasladar a San Luis deberá dejar en su lugar a su suplente o al carguero que le sigue

en jerarquía. El criterio para elegir a los comandantes es: que haya tenido una buena participación en operativos y resguardos, también pueden ser elegibles aquellos que hayan dado más molestias a la comandancia saliente. Es importante decir que muchos de los comandantes cumplen con el cargo hasta por tres años. Con respecto a los comisarios, el criterio es: que sea de una comunidad que no se haya involucrado demasiado en el proceso, por eso se le elige para que participen más en la vida de la policía comunitaria, otro criterio es la honorabilidad de la persona y el respeto que tenga en su comunidad, aunque también es posible que se elija a una persona que se haya dedicado a criticar a la CRAC saliente.

Un problema que se ha observado es que algunos comisarios y comandantes que son elegidos para la CRAC y para el Comité Ejecutivo no siempre cumplen y no asisten a la sede regional. Algunos no asisten porque son de comunidades muy lejanas a la sede o porque aún no están completamente convencidas del proyecto de la policía comunitaria.

Es así que los que son designados para la CRAC y el Comité Ejecutivo tienen que dejar a su familia y trabajo por un año, y sólo podrán visitarla cada mes, siempre y cuando se solicite un permiso y éste sea auto-rizado.

Estos pueden ser algunas de las causas por las que no asisten a la sede, pero también porque el trabajo es muy pesado. Un comandante cuenta: en mi tiempo así se trabajaba, nosotros sufrimos mucho, no hay radio, no hay camioneta, caminando entre los caminos, le cortábamos por aquí, por las veredas, ya llegábamos a una carretera, ya pasábamos a una comunidad, los comandantes nos dividíamos, de dos o tres grupos; una vez nosotros estábamos sucios por el recorrido, fuimos nosotros a bañarnos, estaba otro comandante y con los policías comunitarios, lavamos nuestras ropas y nos bañamos, llegamos a la casa de un hombre que nos ofreció invitación y allí estaba la tortilla caliente; hay veces que uno lleva su comida pero teníamos que calentarla, por eso nos deteníamos en el camino y levantábamos leña para cocinar nuestras comidas, cazábamos iguanas, pero había días donde no teníamos qué comer y entonces uno sufría, cuando llegábamos a un pueblo no faltaba quien nos diera unas galletas, un refresco, nosotros teníamos que hacer los recorridos por estos caminos en la Montaña, por caminos de terracería, por brechas, por la carretera; un día nos quedábamos en un lugar, otro día en otro y así, donde nos agarrara la noche, así por semana.

Desde 1996, la policía comunitaria ha recibido el apoyo económico de los

ayuntamientos de San Luis Acatlán y Malinaltepec. En los años noventa, los apoyos eran modestos, pero a partir de 2002 los ayuntamientos aumentaron la partida. Los dineros corresponden al Ramo 28 de seguridad pública y se le otorga a la policía comunitaria básicamente por la exigencia de esta organización y no tanto por la buena voluntad de los presidentes municipales.

La CRAC administra los fondos, con ellos se compra papelería, comida para los comandantes, comisarios y policías en turno. En su momento, los ayuntamientos referidos acordaron dar una “gratificación” a los Comisarios y Comandantes regionales pero no siempre cumplen.

El hecho de que los ayuntamientos entreguen “gratificaciones” a los comisarios y comandantes de la sede en San Luis, ha provocado una discusión en torno al sistema de cargos ya que la mayoría de los integrantes de la policía comunitaria considera que ocupar un cargo es un servicio a la comunidad y por lo tanto no se debe recibir ninguna remuneración; aunque hay también quien asegura que es bueno que reciban una compensación ya que muchos arriesgan la vida.

Desde su origen, el Gobierno del Estado de Guerrero ha intentado cooptar a la policía comunitaria e incorporarla a su sistema de seguridad preventiva. El Gobierno de Ángel Aguirre Rivero decidió darle algunas armas a la policía comunitaria y convertir a todas las policías que existen en las comunidades del Estado en comunitarias; como era de preverse, esto fue solamente un ardid político que no surtió efectos en la entidad. La policía comunitaria acepto las armas que les dio el gobierno, pero no quisieron pasar a formar parte de las policías del gobierno.

En el año 2004, el Gobierno estatal tomó la iniciativa de que la policía comunitaria debería estar bajo las órdenes de los ayuntamientos, donde se tenía cuerpos de policías, el argumento era que así formaría parte de la estructura de seguridad del gobierno y además se les pagaría un sueldo. La respuesta de la policía comunitaria a esta iniciativa fue de rechazo, ya que dejaría de ser una policía comunitaria y se desarticularía al formar parte de las filas de las policías municipales, pero sobre todo su negativa fue porque consideraron que como pueblos indígenas tienen el derecho de tener sus propias instituciones.

A principios de este siglo XXI, la policía comunitaria decidió crear su reglamento interno, para ello, en asambleas de comisarios se codificaron las reglas que estipularían el desempeño de la policía comunitaria, para algunos estudiosos esto significó reglamentar su derecho consuetudinario de modo

escrito. El documento dice: “Los pueblos indígenas tlapanecos y mixteco, que habitamos por tiempo inmemorial esta región, junto con nuestras comunidades agrarias y municipales de Malinaltepec y San Luis Acatlán del Estado de Guerrero, cansados de los atentados a nuestra economía y dignidad, acordamos impulsar un Sistema de Seguridad Pública que verdaderamente vele por nuestros intereses brindando a la población indígena y mestiza, seguridad y protección de las garantías de libre tránsito y seguridad en las personas y sus bienes.”

La policía comunitaria cuenta con, además de la CRAC y el Comité Ejecutivo, con otra instancia que es la Coordinadora Regional de Autoridades Indígenas (CRAI), que es la figura legal para la gestión de recursos y la capacitación para los cuerpos de policía. La CRAI está integrada por miembros de la comunitaria que han sido comandantes regionales. Esta figura es la cara externa de la organización y es la que vela por los intereses de la policía comunitaria.

La CRAI realiza constantes evaluaciones sobre la dinámica de la Policía comunitaria y desde hace algún tiempo se ha planteado la reestructuración de la organización. Entre las discusiones más intensas están las de concluir el reglamento interno y evaluar el proceso de reeducación, es de decir, cómo se lleva a cabo la aplicación de la justicia y si éste debe incorporar o cambiar sus preceptos sobre el castigo.

La estatura moral que ha adquirido la policía comunitaria ha llevado a algunos padres que tienen hijos con problemas de drogadicción a entregarlos a la policía comunitaria para que los reeduchen. En los últimos años, el problema de las drogas ha crecido de manera importante entre los jóvenes.

La policía comunitaria cuenta con dos camionetas doble rodada y radios de onda corta para realizar sus funciones; gracias a las camionetas se pueden desplazar con mayor facilidad al lugar de los hechos, por otra parte, los radios son una herramienta importante en la comunicación entre los comandantes que realizan los operativos y los que se encuentran en la sede la comandancia regional.

Una vez detenido un sujeto se le remite inmediatamente a una cárcel pequeña que está en la sede regional y se le informa de inmediato al CEPC, es decir al Comité Ejecutivo, éste a su vez pone a disposición de la CRAC los detenidos para realizar los interrogatorios, el CEPC debe dar un escrito, firmado y sellado por los miembros de la comandancia que contenga los motivos

de la detención además de anexar las pruebas, en caso de haberlas, pero es aún más importante la tradición oral de los comandantes de informar a los comisarios sobre los hechos.

Los grupos de policías que dan servicio a la comunidad tienen también la tarea de custodiar a los detenidos en tanto se les somete a proceso de reeducación o conciliación.

Quiénes sostienen parte del sistema de la policía comunitaria son los cargueros policías, comandantes y comisarios. Esta carga es bastante pesada en la sede regional, pues ahí se descuida a la familia por el hecho de trasladarse, por un año completo para los comandantes y comisarios, y por quince días para los grupos de policías. También sostienen a la policía comunitaria, son las propias comunidades quienes tienen que alimentar a los detenidos y vigilarlos durante los quince días que habrán de pasar en la comunidad. Algunas comunidades se han alejado de la policía comunitaria por que consideran que es una carga muy pesada para ellas.

La policía comunitaria tiene un banco de armas que se adquiere por las detenciones. Cuando un grupo de policías detiene a alguien por escándalo o por delitos, le quitan el arma y ésta se suma a las que portan los policías comunitarios, todas ellas se registran ante un padrón de armas y el municipio (ya sea de San Luis o Malinaltepec) da sellos y reconocimiento de las mismas. Cada año, el CEPC debe mandar una relación renovada de los nombres de los policías comunitarios y la relación de armas que dan servicio. No obstante esta medida, ha habido ocasiones en que el Ministerio Público ha levantado demandas a los policías comunitarios por el supuesto delito de portación ilegal de armas.

Uno de los aspectos más importantes de la policía comunitaria, además de conseguir la seguridad pública en la región y disminuir el índice de delitos, ha sido la constitución de un sistema de administración de la justicia. Debido al mal funcionamiento de las autoridades de justicia del gobierno, como por ejemplo los ministerios públicos, los pueblos indígenas deciden constituir una institución propia para impartir justicia. La institución que crean es la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, la CRAC.

La CRAC se crea en 1998 y la anima una filosofía propia de los pueblos indígenas. En el acta de creación de la policía se puede leer: “Que se continuará en el camino de la promoción de la justicia basado en el Derecho Consuetudinario de los pueblos indígenas”, también que todas las autoridades

de las diferentes comunidades deberán respetar totalmente los acuerdos que determine la Asamblea General Regional.

Así pues, los delincuentes que han sido capturados y que en lo posterior cometan delitos, purgarán un castigo de acuerdo a un juicio en las comunidades, que se realizará conforme a los usos y costumbres de los pueblos indígenas. El castigo es para reeducarlos y que después se reintegren a la sociedad. También fue la Asamblea la que determinó que los reos sean alimentados por las comunidades por donde pasen a dar su servicio social y que se les trate con respeto. El tiempo de sanción se determina por el delito del infractor y de acuerdo a la valoración que se hacen las comunidades conforme a su readaptación.

El sistema de justicia de la CRAC atiende casos civiles, penales y en ocasiones agrarios. Los casos que retoma no son una lista definitiva, ni tampoco el reglamento interno de la policía comunitaria establece cuáles son los casos ni las sanciones, mas bien, la justicia se atiende conforme los casos vayan llegando .

En el informe de 1998, observamos el tipo de casos que atendió la CRAC: “Homicidio, intento de homicidio, robo, robo en casa habitación, abigeato, fraude, drogadicción, amenazas e insultos, amenazas con arma de fuego, agresiones físicas e insultos, agresiones físicas y difamación, violación, intento de violación, calumnias y difamación, incumplimiento de acuerdos, deudas, conflicto de tierras, daños en propiedad ajena, problemas intrafamiliares, incumplimiento de paternidad, pensión alimenticia, abandono de hogar, asalto, abuso de autoridad, secuestro, cultivo de droga, alcoholismo, rapto de menor, etc.”

Con la nueva institución, los ministerios públicos y juzgados oficiales tienen hoy una fuerte competencia. En el año 2002 hubo un enfrentamiento entre el Ministerio Público de San Luis y su policía judicial contra la CRAC: los primeros llegaron a las oficinas de la CRAC a detener a sus integrantes, el supuesto delito era por usurpación de funciones, durante el hecho rápidamente se comunicaron las comunidades y se congregaron en las instalaciones del Ministerio Público más de mil integrantes de las comunidades para exigir la liberación de sus autoridades, el Ministerio Público tuvo que negociar la liberación y en ese momento se estableció un acuerdo no escrito para la impartición de justicia, se acordó que los casos serían atenderidos por la instancia que los recibieran primero; este acuerdo se cumple hasta 2005.

Al sistema de justicia de la CRAC puede asistir todo aquel que busca que

se le haga justicia, puede ser gente de las comunidades que participan en la policía comunitaria o no., puede ser gente de las comunidades indígenas o mestizas, la gente de las comunidades puede elegir la instancia de justicia a la que quiere acudir, al MP o a la CRAC.

Cuando la CRAC inicia un proceso, los primero que hace es pedir información al Comisario municipal del lugar de donde es el detenido, lo manda llamar para que exponga los hechos y responda sobre los involucrados, suelen decir los coordinadores de la CRAC: “Comisario te llamamos porque tú conoces a tu gente y sabes cómo andan”.

La fuerza de la policía comunitaria es de tal magnitud que hay comunidades en las que no se permite el ingreso de la policía judicial.

Bibliografía:

HERNÁNDEZ-DÍAZ, Jorge. (Coord.) *“Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: Los usos y costumbres en Oaxaca”*, México, Siglo XXI/ UABJO, 2007.

LÓPEZ Bárcenas, Francisco. *“Legislación y derechos indígenas en México”*, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas/Ediciones casa Vieja/Redes/CE ACATL, 2002.

PERAL Salcido, Martha Angélica. *“Seguridad e impartición de justicia comunitaria regional en la Costa Montaña de Guerrero: La policía comunitaria.” Tesis de licenciatura en sociología, FCPyS, UNAM, 2007.*

SÁNCHEZ Serrano, Evangelina. *“El proceso de construcción de la identidad política y la creación de la policía comunitaria en la Costa-Montaña de Guerrero”*, Tesis de doctorado en sociología, FCPyS, UNAM, 2007.

VELÁZQUEZ, María Cristina. *“El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca”*, México, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 2000.

Reforma de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha

María Martín Sánchez*

Sumario. 1.Introducción. 2.Luces y sombras del régimen electoral autonómico: estudio de la normativa anterior a la Ley 12/2007, de 8 de noviembre¹. 3. Estudio de la Ley 12/2007, de 8 de noviembre: análisis constitucional. 4.Efectos de la reforma electoral en Castilla-La Mancha. 5.Conclusiones.

* Profesora Ayudante Doctor en Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha (España). Licenciada y Doctora en Derecho por la Universidad de Castilla-La Mancha. Amplió sus estudios de postgrado en la Universidad Montesquieu-Bordeaux IV (Francia), obteniendo el DEES con el Certificado de Estudios Europeos. Actualmente, participa en varios proyectos de investigación colectivos. Autora de *Matrimonio homosexual y Constitución* (Tirant lo Blanch, 2008). Su principal línea de investigación se centra en la familia y el matrimonio, otra de sus líneas de investigación se centra en los derechos sociales y su protección en los Estatutos de Autonomía; cuenta con diversos artículos, ponencias y comunicaciones al respecto. Ha participado en varias obras colectivas, como "Constitución Española, 25 años de bibliografía" (2003) y "Derechos y Garantías. Anuario Iberoamericano" (2003). Cuenta además con diversos artículos sobre la actividad de las Cortes de Castilla-La Mancha. Ha pronunciado numerosas comunicaciones y conferencias en diversos foros nacionales e internacionales sobre Derecho Constitucional y Justicia Constitucional. Coordinadora y docente en diversos Master y Postgrados en Iberoamerica, entre otros: Master Hispanocentroamericano en Justicia Constitucional y Derecho Constitucional con sedes en San José, Guayaquil y Managua, y Doctorado en Derecho Constitucional, con sede en El Salvador.

¹ Para el estudio del Sistema Electoral de Castilla-La Mancha, me remito íntegramente a la obra de VIDAL Marín, Tomás, "Sistemas Electorales y Estado Autonómico. Especial consideración del Sistema Electoral de Castilla-La Mancha." Toledo, Ed. Parlamentarias de Castilla-La Mancha, 2006.

Resumen: *El Sistema Electoral de Castilla-La Mancha (España) es un sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas, en el que la circunscripción es la provincia, y que se rige por un criterio mixto de representación territorial y poblacional, en atención a la exigencia constitucional del artículo 152.CE. Está regulado en su norma institucional básica, Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, y desarrollado mediante la Ley 5/1986, de 23 de diciembre Electoral de Castilla-La Mancha, reformada recientemente por Ley 12/2007, de 8 de noviembre.*

² Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecua la ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha.

³ STC 38/83: "(...) el régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del artículo 137 CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos".

1. Introducción.

De entre las leyes aprobadas en la presente legislatura, sin duda, la más relevante a efectos político-constitucionales ha sido la Ley Electoral de Castilla-La Mancha², elaborada con el firme propósito de renovar algunos aspectos del sistema electoral autonómico que, debido a diversos factores, habían quedado obsoletos restando efectividad y proporcionalidad al sistema.

Conviene recordar antes de adentrarnos en el estudio del sistema electoral que, si las Cortes de Castilla-La Mancha han emprendido dicha reforma electoral evidentemente, es porque constitucionalmente están legitimadas para ello. Como bien es sabido, las Comunidades Autónomas tienen competencia para legislar sobre sus respectivos regímenes electorales, en virtud de su propio ámbito de autonomía. Así se deduce de las palabras pronunciadas por el Tribunal Constitucional en su STC 38/83, de acerca de la delimitación entre el “régimen electoral general” y “la competencia legislativa de las Comunidades autónomas sobre el régimen electoral”³. De esta manera, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, como norma institucional básica de la Comunidad, recoge los aspectos esenciales de nuestro sistema electoral, reservando a un posterior desarrollo legal el detalle de cada uno de los aspectos determinados estatutariamente.

La ley electoral es, por lo tanto, la norma de desarrollo de los elementos del sistema electoral autonómico, atendiendo a lo previsto estatutariamente. Sin embargo y puesto que el Estatuto es la norma institucional básica pero subordinada en cualquier caso a nuestra Carta Magna, es preciso dilucidar si existe alguna exigencia constitucional referida a la regulación electoral autonómica. A este respecto, debe señalarse que la Constitución no hace ninguna otra precisión respecto al sistema electoral en las Comunidades Autónomas, aparte de la contemplada en su artículo 152.1CE⁴, mediante la cuál se impone a las Comunidades que accedieron a la autonomía mediante la denominada “*vía rápida*” la obligación de organizarse institucionalmente a través de la Asamblea Legislativa elegida en virtud de criterios de representación proporcional y territorial. No obstante, el resto de Comunidades Autónomas, las

llamadas “*de vía lenta*”, pueden adoptar igualmente este sistema de organización a través de Asamblea Legislativa, debiendo cumplir con las exigencias constitucionales previstas el ex artículo 152.1 CE, en caso de optar por ello, tal y como afirmó el Tribunal Constitucional en STC 225/98. Así, en la actualidad, la generalidad de las Comunidades cuentan con Asambleas Legislativas y todas ellas atienden a los requisitos constitucionalmente previstos, entre ellos, el de representación proporcional y en función del territorio, atendido de diferente manera en cada Comunidad en función del tratamiento otorgado por los respectivos Estatutos o las leyes electorales correspondientes, pero en todo caso respetado por tratarse de una exigencia constitucional.

Así pues, en las páginas siguientes intentaremos hacer un breve estudio de la recién aprobada Ley Electoral de Castilla-La Mancha, no sin antes hacer un repaso del que ha sido hasta hace muy poco el sistema electoral castellano-manchego, para dar cuenta de su adecuación a los principios constitucionalmente exigidos, así como de la participación del Estatuto de Autonomía en la definición de nuestro sistema electoral y, desde luego, plantear los efectos de la reforma de dicho sistema desde una perspectiva estrictamente doctrinal, ajenos a la crítica política y a otro tipo de valoraciones.

2. Luces y sombras del régimen electoral autonómico: breve estudio de la normativa anterior a la Ley 12/2007, de 8 de noviembre.

Entiendo que no sería honesto un estudio aislado de la reciente reforma acaecida en nuestro sistema electoral sin antes explicar, al menos, sucintamente, los motivos que han conllevado a emprender dicha reforma. Así las cosas, a continuación expondremos los elementos más importantes del sistema electoral castellano-manchego, vigente hasta fecha reciente, con el objetivo de dilucidar si realmente existían razones jurídicas para emprender la reforma del sistema o si, por el contrario, no existe una justificación objetiva

⁵ Artículo 23.1 Ley 5/1986, de 23 de diciembre: “*La presentación de candidaturas habrá de realizarse entre el decimoquinto y el vigésimo días posteriores a la convocatoria, mediante listas que deben incluir tanto candidatos como escaños a elegir por cada circunscripción, y además tres candidatos suplentes, con expresión del orden de colocación de todos ellos*”.

⁶ Artículo 17 e) Ley 5/1986, de 23 de diciembre: “*Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan*”.

⁷ Artículo 23.1 bis Ley 11/2002, de 27 junio, de reforma de la ley electoral: “*Para garantizar el principio de igualdad en la representación política, las candidaturas que presenten los partidos políticos (...), alternarán hombres y mujeres, ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares. La Junta Electoral sólo aceptará aquellas candidaturas que cumplan este precepto tanto para los candidatos como para los suplentes*”.

y razonable para ello.

Tradicionalmente, existen tres elementos que caracterizan el sistema electoral: las listas o modo de emitir el voto, la circunscripción y la fórmula electoral. El legislador castellano-manchego ha querido regular estos elementos de diferente manera, previendo estatutariamente tan sólo la circunscripción y la fórmula electoral y relegando la cuestión relativa a las listas electorales a una posterior previsión por ley.

Las *listas electorales* no son sino la forma de expresión del voto. Si bien es cierto que, en el caso de Castilla-La Mancha, no han sido contempladas estatutariamente, sí han sido objeto de previsión legal desde la aprobación de la primera Ley Electoral de Castilla-La Mancha, en 1986⁵. En dicha regulación, el legislador autonómico quiso establecer un sistema de listas “cerradas” y “bloqueadas”⁶, esto es, evitando posibles alteraciones de las candidaturas propuestas, siguiendo el modelo de sistema electoral previsto para el Congreso de los Diputados.

Por otra parte, hemos de apuntar como nota característica de las candidaturas en listas que éstas deben cumplir con el requisito de paridad. La paridad en las listas electorales se impuso mediante ley 11/2002, de 27 de junio, de reforma electoral de Castilla-La Mancha, en cumplimiento del principio de igualdad en la representación política⁷. Hasta entonces la exigencia de representación política se había adecuado exclusivamente a la representación territorial y proporcional, pero no a la representación paritaria entre hombres y mujeres.

En cuanto a la *circunscripción y a la distribución de escaños*, el legislador ha sido más prudente. Ha decidido fijar estatutariamente las cuestiones básicas relacionadas con el número de diputados de la Asamblea Regional o la determinación de la circunscripción electoral, si bien es cierto que el sistema electoral autonómico ha experimentado diversas reformas y, por ello, podríamos distinguir básicamente dos etapas claramente diferenciadas: una primera etapa en la que el sistema electoral autonómico se regula en el Estatuto original de 1982⁸ y se completa en la primera ley electoral autonómica, de 1986⁹; y una segunda etapa, en la que el sistema electoral de Castilla-La Mancha se ve modificado por la Reforma del Estatuto de 1997¹⁰ y por la con-

⁴ Artículo 152.1 CE: “En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; (...)”.

siguiente reforma de la Ley Electoral Autonómica de 1998¹¹.

Desde su origen, el Estatuto de Autonomía diseñó un sistema electoral autonómico que fija la provincia como circunscripción para efectos electorales. Así pues, Castilla-La Mancha, Comunidad pluripro-vincial compuesta por cinco provincias, contaría con éstas cinco como circunscripciones electorales. Sin embargo, son el número de escaños y su modo de distribución los que se alterarían considerablemente de una etapa a otra mediante las mencionadas reformas llevadas a cabo.

En la primera etapa, época en que se conformó el sistema electoral castellano-manchego en virtud del ejercicio de su autonomía, es el propio Estatuto la norma encargada de fijar algunas cuestiones relativas a dicho sistema, mas únicamente aquellas de carácter básico, dejando para una regulación legal su desarrollo. En consecuencia, el Estatuto de Autonomía, tan sólo preveía el número de diputados que podían componer la Asamblea Regional, previendo un margen de 40 a 47 diputados, entre el que el legislador debería fijar una cifra. En cuanto al reparto de escaños, habría que atender las exigencias constitucionales de “representación” y “población” y teniendo en cuenta que la circunscripción prevista estatutariamente es la “provincia”, dejando el resto a la libre voluntad del legislador autonómico.

El legislador, se valió del amplio margen cedido estatutariamente para fijar mediante ley 5/1986 los criterios de atribución de escaños del sistema electoral autonómico. En primer lugar, se fijó el número de diputados de la Asamblea Regional en 47, dentro de la horquilla ofrecida por el Estatuto. Por otro lado, se estableció una fórmula de distribución de escaños por circunscripción, ante la ausencia de previsión estatutaria. La ley, en cumplimiento de la exigencia constitucional de “criterios de representación proporcional y

¹² Artículo 16 ley 5/1986:

- 1.- “Las Cortes de Castilla-La Mancha están formadas por cuarenta y siete Diputados.
- 2.- A cada una de las cinco provincias de Castilla-La Mancha le corresponde un mínimo inicial de cinco Diputados.
- 3.- Los veintidós Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme el siguiente procedimiento:
 - a) Se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por veintidós, la cifra total de la población de derecho de las cinco provincias.
 - b) Se adjudican a cada provincia tantos Diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto.
 - c) Los Diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior, tenga una fracción decimal mayor.
- 4.- El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo”.

de acuerdo con la población”, utiliza un criterio mixto que realiza un reparto territorial, es decir, por provincias, y a su vez tiene en cuenta el criterio proporcional, aplicando fórmulas de reparto. La regla establecida en la ley (artículo 16¹²) se lleva a cabo en dos pasos y consiste en lo siguiente: en un primer paso, se asigna un mínimo inicial de cinco diputados por provincia (*criterio de representación territorial*); en un segundo paso, se aplican unas reglas de reparto proporcional para distribuir los escaños restantes hasta completar los 47, entre las cinco circunscripciones, atendiendo a su población (*criterio de representación poblacional*).

Realmente, observamos que es la ley el medio de que se vale el legislador autonómico para fijar la *fórmula electoral*, aprovechando una vez más la labor del legislador estatal. Aunque no lo menciona, hace suyas las reglas propias del sistema D´Hont, propio del sistema electoral al Congreso de los Diputados y caracterizado por su proporcionalidad en la distribución de escaños, si bien no exento de un cierto déficit, tal y como veremos más adelante.

Con la Reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, en 1997, es preciso hablar de una segunda etapa en lo que se refiere a sistema electoral en Castilla-La Mancha. Dicha reforma conllevó una importante modificación de lo hasta entonces previsto estatutariamente sobre el sistema electoral. El legislador autonómico entendió necesario aumentar la horquilla prevista para determinar el número de diputados de la Asamblea Regional, fijando el margen de 47 a 59. Además, consideró oportuno fijar estatutariamente el número mínimo de escaños correspondiente por provincia, atendiendo a los criterios de representación territorial y provincial. Esto no es otra cosa que asignar a cada provincia, como número mínimo de escaños, el número resultante de la fórmula prevista en la ley 5/1986 (artículo 16.2), atendiendo al criterio mixto de representación por territorio y población. Estas cifras, resultantes de la aplicación de dicha fórmula, son las siguientes: Ciudad Real (11), Toledo (11); Albacete (10); Cuenca (8) y Guadalajara (7), estableciéndose tales cifras como número mínimo de escaños asignados¹³.

Estas novedades estatutarias fueron completadas con la antes citada ley 8/1998, de reforma de la ley electoral de Castilla-La Mancha. Mediante esta ley, el legislador, lejos de aprovechar la oportunidad para ampliar el número

⁸ LO 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

⁹ Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha.

¹⁰ LO 3/1997, de 3 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

¹¹ Ley 8/1998, de 19 de noviembre, de Reforma de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha.

de diputados de la Asamblea, lo mantuvo en 47. Consecuentemente, en poco pudo ampliarse la regulación prevista estatutariamente ya que, al contrario de la anterior, es una regulación amplia y da poco margen a la ley, a menos que se hubiese ampliado el número de diputados, en cuyo caso hubiera dado lugar a su reparto por provincias. Así pues, la ley se limita a reproducir lo ya previsto en el Estatuto, esto es, la distribución de escaños asignados por provincia, resultantes de la fórmula citada¹⁴.

En esta regulación, evidentemente el legislador no ha variado de fórmula electoral, si bien ha preferido omitirla en su regulación previendo en ella únicamente los resultados matemáticos de la aplicación previa de aquella. Sin duda, esto no dejará de plantear serios problemas tal y como trataré de poner de manifiesto a continuación.

Posible déficit de los anteriores sistemas:

La escasa originalidad del legislador autonómico a la hora de configurar su propio sistema electoral no parece una nota criticable. Al contrario, podría valorarse positivamente su intento de trasladar elementos característicos de un sistema consolidado y con un alto índice de funcionalidad como es el sistema de elecciones al Congreso, teniendo además en cuenta que el sistema D´Hont es uno de los más proporcionales, a pesar de las deficiencias.

En cuanto al mayor o menor grado de regulación estatutaria y, consecuentemente, al distinto margen de acción legal hemos de hacer algunas precisiones. Una escasa regulación estatutaria es una garantía de libertad al legislador autonómico en su configuración del sistema electoral, ofreciendo incluso la posibilidad de hacerlo sin contar con un alto consenso político. Al contrario, una regulación estatutaria más extensa de los presupuestos del sistema electoral garantizaría su protección frente a posibles reformas unilaterales, debido al específico proceso previsto para su reforma así como a las mayorías necesarias para éste. No obstante lo dicho, es preciso considerar también que no parece muy conveniente que la norma institucional básica, que debería mantenerse en una regulación de cuestiones básicas, se detenga en cuestiones de detalle como la fijación del número de escaños por provincia, pudiendo determinarlos la propia ley.

El sistema previsto, en términos generales, plantea un déficit de proporcionalidad. Este déficit es provocado en primer lugar por el número de diputados previsto. Si comparamos el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha con las del resto de Asambleas autonómicas, damos cuenta de que son las que menos diputados tienen, de entre las pluriprovinciales, e incluso

de las últimas entre las uniprovinciales. Así, a pesar del aumento introducido mediante la Reforma del Estatuto de 1997, estamos por debajo de la media autonómica. Este dato es importante de cara a la proporcionalidad del sistema, ya que en el reparto establecido por las reglas de la fórmula D´Hont sólo a partir de ocho escaños por provincia, el sistema comenzaría a ser proporcional, pero cuantos más a repartir es cuando encontraremos realmente la proporcionalidad y, naturalmente, para que cada provincia pueda acceder a más escaños habría que contar con más escaños totales de los que se reparten.

Finalmente, el gran déficit de la proporcionalidad del sistema radica en la desigualdad del valor de la representación de los ciudadanos de la Región producido por la desproporción en la relación votos-escaños. Esta desigualdad es consecuencia del sistema previsto para la distribución de escaños por provincias, asignando un número de escaños extraído proporcionalmente en razón a su población, medida ésta en un momento determinado. A todas luces, no parece muy razonable la asignación estatutaria y legal del número de escaños por circunscripción en función de una variable como es la población, sujeta a múltiples factores de cambio.

Además, produce consecuencias, a mi juicio negativas, sobre la proporcionalidad en la representación. De esta manera, se produce una sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas, como son Cuenca y Guadalajara, y una subrepresentación de las provincias más pobladas, como Toledo y Ciudad Real. Esta descompensación en la relación votos/escaños, produce como consecuencia inmediata la ruptura del principio de igualdad de voto, ya que el voto de un ciudadano castellano-mancheño no valdría igual en función de dónde residiera.

Muchas son las razones que se han alegado para justificar la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas, que coincidentemente son las más desfavorecidas social y económicamente, tendentes todas ellas a la protección y garantía de su representación en Cortes. Pues bien, desde un punto de vista estrictamente jurídico y en respeto a los principios constitucionales, considero que puede garantizarse la representación de estas provincias mediante otras

¹³ Artículo 10.2, Estatuto Autonomía Castilla-La Mancha: “La asignación de diputados a cada provincia no será inferior a la actual: Albacete, diez diputados; Ciudad Real, once diputados; Cuenca, ocho diputados; Guadalajara, siete diputados y Toledo, once diputados”.

¹⁴ Artículo 16.2 Ley Electoral Castilla-la mancha (reformado por Ley 8/1998): “De conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, a cada provincia le corresponde el siguiente número de diputados: Albacete, diez diputados; Ciudad Real, once diputados; Cuenca, ocho diputados; Guadalajara, siete diputados y Toledo, once diputados”.

fórmulas más respetuosas con los criterios de proporcionalidad, aunque de este extremo nos ocuparemos en páginas posteriores.

Sin embargo y ciñéndonos a los hechos, tras una década de vigencia de las previsiones estatutarias y legales referidas a la asignación de escaños por provincia, extraídas proporcionalmente en razón a su población, resulta absolutamente necesaria una profunda revisión de esas cifras, teniendo en cuenta los cambios poblacionales experimentados por las distintas provincias durante este periodo de tiempo. Así, en la actualidad los censos de población nos ofrecen datos muy diferentes a aquellos que se tomaron como referencia para asignar los escaños por provincia, razón por la que se hace necesaria una reforma del sistema electoral.

En definitiva, el sistema electoral autonómico previsto hasta la reciente reforma introducida mediante Ley 12/2007 era un sistema eficaz, que garantizaba la representación de los territorios menos poblados, pero que presentaba deficiencias en torno a los criterios de proporcionalidad.

3. Estudio de la Ley 12/2007, de 8 de noviembre: análisis constitucional.

Tal y como hemos comentado anteriormente, en el sistema electoral anterior a la reforma introducida por la Ley 12/2007, los escaños asignados por provincia se deducían de un reparto proporcional en función de la población. Claro es que las cifras que fueron tomadas como referencia para determinar estas cifras no pueden corresponderse en absoluto con cifras actuales puesto que databan de 1997. Una década más tarde, se hace imprescindible una revisión de la ley electoral para adecuar la población a los escaños asignados por circunscripción, en cumplimiento del citado criterio de representación proporcional y territorial¹⁵.

Así pues, con este objetivo se ha aprobado la Ley 12/2007, de 8 de noviembre. Se trata de una ley que, a diferencia de las anteriores en materia electoral, no ha contado con el respaldo de las dos grandes fuerzas políticas en nuestra Región. Esto es algo sorprendente ya que, tratándose de un tema de especial trascendencia como es la determinación de nuestro sistema electoral, debería haberse aprobado conjuntamente.

¹⁵ Con anterioridad a la presente reforma, la descompensación en la distribución de escaños en atención al criterio poblacional se manifestaba especialmente en atención a las provincias de Toledo y Guadalajara. En la primera se mantenía el mismo número de escaños, 11, que para Ciudad Real, habiendo superado en más de 100,000 habitantes a ésta, mientras que en Guadalajara se asignaba un escaño menos que a la provincia de Cuenca habiendo superado a ésta en número de habitantes y electores.

La ley nace pues con el objetivo de adecuar la distribución de escaños por provincias en función del criterio territorio-población. Para ello, el legislador autonómico parte de las cifras mínimas asignadas estatutariamente y toma la decisión de corregirlas en función de la variante poblacional. De esta manera, decide aumentar en un escaño la representación de las poblaciones de Toledo y Guadalajara por el aumento de población experimentado con respecto al resto, especialmente en referencia a las poblaciones que mantenían la misma representación.

En cuanto al texto de la ley, se trata de un texto sencillo que contiene un único artículo dedicado a la reforma de la ley electoral en lo referente a la distribución de escaños. Así y tras una exposición de motivos en la que se explican los motivos por los que se procede de esta manera, se prevé una composición de Cortes de 49 diputados y una asignación expresa del número correspondiente de diputados por provincia exactamente igual que se hacía en la regulación anterior, con las siguientes modificaciones: a Toledo, le corresponderán 12 diputados y a Guadalajara, 8 diputados¹⁶.

En lo demás (listas cerradas y bloqueadas, circunscripción provincial...), el sistema se mantiene conforme a los parámetros previstos anteriormente. La reforma se ciñe exclusivamente al sistema de distribución de escaños, tal y como ha ocurrido en ocasiones anteriores, más concretamente, a la corrección de los escaños asignados.

Este es, por lo tanto, el sistema electoral vigente en Castilla-La Mancha a día de hoy. No obstante y a pesar de su reciente entrada en vigor, no deja de plantear deficiencias que tendremos oportunidad de comentar en el siguiente epígrafe.

4. Efectos de la reforma electoral en Castilla-La Mancha.

Tras casi una década de pervivencia, se hacía imprescindible una reforma del método de distribución de escaños previsto. Así pues, en cualquier caso la reforma ha nacido con un buen propósito y, de alguna manera, contribuirá a equilibrar el reparto de escaños mejorando la representación proporcional entre territorios y población.

Además y puesto que el legislador ordinario se encuentra limitado por las previsiones del Estatuto, tampoco podría hacer grandes alteraciones al sistema, salvo que hubiere optado por ampliar el número de diputados hasta el máximo de 59, en cuyo caso podría haber regulado otro tipo de reparto

más proporcional en atención exclusivamente a la población de los escaños sobrantes.

Atendiendo pues a las exigencias constitucionales así como a las previsiones estatutarias, el legislador ha optado por una solución legal que, si bien corrige la desproporción actual entre escaños-votos ocasionada por el cambio poblacional en las circunscripciones castellano-manchegas, produce los siguientes efectos:

Efectos inmediatos:

Corrección de la desproporción en la distribución “votos-escaños” del sistema electoral autonómicos, adecuándolo a las exigencias del criterio constitucional de proporcionalidad territorial y poblacional, haciendo uso de la prerrogativa legislativa de aumentar el número mínimo de escaños por provincia, previsto estatutariamente.

Efectos mediatos:

Para llevar a cabo dicha corrección se mantiene el reparto de escaños asignados previamente mediante el sistema de distribución ya explicado, en función de una población que podría haber dejado de ser referencia teniendo en cuenta las características propias de esta variable. Ciertamente, el legislador está sujeto a dicho sistema, mas podría haber aumentado legalmente el número de diputados regionales hasta el máximo permitido estatutariamente, esto es, 59.

Retomando cuestiones expuestas en páginas anteriores y redundando en el tema de la proporcionalidad, ésta hubiese sido una oportunidad para ampliar la composición de las Cortes Regionales, contribuyendo así a proporcionar la proporcionalidad buscada en la representación de diputados por provincia y en el sistema de reparto de escaños. No puede negarse, no obstante que el aumento de diputados hasta el máximo permitido encontraría un fuerte rechazo social, debido al aumento del coste que supondría para las arcas públicas. Probablemente este haya sido un fuerte obstáculo a tener en cuenta para su ampliación.

Continuando con lo anterior, de esta manera se contaría con un margen de 12 diputados de libre designación para los que podría haberse dispuesto un reparto puramente proporcional en función de la población, siguiendo las reglas

¹⁷ En lugar de asignar un diputado más a la provincia que se entiende ha sobrepasado cuantitativamente su población por encima de otra que antes era pareja en términos de población y escaños.

propias de reparto¹⁷. Aun respetando las cifras previstas estatutariamente, el legislador podría haber actualizado la variante de población de alguna forma más duradera que la prevista en la ley aprobada para la reforma electoral.

5. Conclusiones

En definitiva, se concluye que en Castilla-La Mancha contamos con un sistema electoral propio de listas cerradas y bloqueadas, en el que la circunscripción es la provincia, y que se rige por un criterio mixto de representación territorial y poblacional. Por lo tanto, se trata de un sistema electoral sólido, sin complejidades y caracterizado además por su mimetismo en muchos de sus elementos con el sistema electoral al Congreso de los Diputados. Sin embargo, en un intento de alcanzar una mayor proporcionalidad, puede concluirse la existencia de algunos fallos o carencias:

Escaso número de diputados en la composición de Cortes Autonómicas, que podría corregirse aumentando legalmente el número hasta el máximo permitido estatutariamente, de cara a favorecer una mayor proporcionalidad en el reparto de escaños. Sin embargo, sería necesario ponderar la justificación de tal medida frente a una posible oposición social debido al gasto económico que dicha medida conllevaría.

La reforma legal actual plantea una solución “temporal”, ya que corrige la variante de población de las provincias que han variado sus cifras poblacionales significativamente aumentando su representación en un escaño. Sin embargo, esto no es una solución definitiva debido al carácter variable de la población.

Una solución eficaz pasaría por la desaparición de la asignación directa de escaños en el Estatuto, limitándose al establecimiento de un mínimo de escaños igual para cada provincia, debiendo la ley prever el reparto mediante fórmulas atendiendo a los criterios de territorio y población. En definitiva, probablemente, quizá la más proporcional fuere la primera de las regulaciones, aunque debiendo aumentar el número de escaños total en la Asamblea así como el mínimo fijo para cada provincia, en aras a una mayor proporcionalidad.

¹⁶ Artículo 16, Ley 12/2007:

“1.- Las Cortes de Castilla-La Mancha están formadas por 49 diputados.

2.- A cada provincia le corresponde el siguiente número de diputados: Albacete, diez diputados; Ciudad Real, once diputados; Cuenca, ocho diputados; Guadalajara, ocho diputados; y Toledo, doce diputados”.

*Ética en el Poder Judicial de la Federación**

Marco A. Vázquez Miramontes**
Víctor Yuri Zapata Leos***

*Que el juez sea un caballero,
que sea un señor, y si
sabe derecho, mejor...*

Eduardo J. Couture

* Agradecimiento especial al Magistrado Pablo Héctor González Villalobos, Magistrado de la Séptima Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado Chihuahua, por su dirección y apoyo en la elaboración del presente trabajo.

** Coordinador de Procesos del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua; Especialidad en Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma de México.

*** 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.

Resumen

El propósito del presente trabajo fue el analizar los principios que la Constitución establece como directrices de la carrera judicial, analizar su contenido moral, y si dichos principios deben considerarse como rectores del comportamiento ético de los juzgadores. Se aborda un estudio comparativo entre las principales legislaciones positivas, de las herramientas con las que los funcionarios judiciales cuentan. Se trata el caso de la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde por ingeniería constitucional confluyen los tres poderes.

Se analiza la llamada “peor sentencia de la historia”, identificada como Scot versus Sanford, en la que se pretendía perpetuar la esclavitud, como ejemplo de lo que grupos de poder pueden lograr ante la debilidad de los juzgadores.

En conclusión creemos que es posible fortalecer los organismos encargados de impartir justicia, como medio para lograr el desarrollo social y económico.

Introducción

En la actualidad, las relaciones humanas son cada día mas complejas, lo que provoca que la interacción social se torne difícil. La sociedad se encuentra inmersa en una crisis de valores debido al cambio acelerado que estamos viviendo en los últimos tiempos. Lo anterior no consiste en una ausencia de valores sino en una falta de orientación ética frente a cuál rumbo seguir en nuestra vida y qué valores usar para conseguirlo. Dicha desorientación ha sido provocada por factores científicos y sociales, entre los cuales, se encuentra el hecho que una gran parte de la sociedad piensa que sólo importa que las cosas funcionen, que sirvan para algo, que resuelvan problemas. Se genera una cultura del “todo se vale”, con ello, no se pueden distinguir los límites del bien actuar lo cual genera un pragmatismo social que afecta a las profesiones. No se sabe con precisión qué significa ser un buen médico, un buen profesor o un buen juez. El ejercicio de una profesión no sólo implica el dominio de conocimientos relacionados con la materia, sino ciertos criterios sobre la justificación de su actuar, de los fines que persigue y de los medios para alcanzar dichos fines.

La función judicial no escapa a la problemática de referencia. Una gran parte de los juzgadores son calificados, por parte de la sociedad, como carentes de ética en su actuar. Si esto se analiza cualitativamente, la desconfianza que se tiene de las instituciones públicas de un país, debe ser preocupante.

En esa tesitura, surge la necesidad de reflexionar acerca de los criterios que deben observar en su actuación los encargados de impartir justicia. La preocupación de tener un poder judicial confiable va mas allá del hecho de considerarlo eficiente, pues es el poder que garantiza las libertades, que delimita todo aquello que en la actuación del arbitrario podría no tener límites.

Por lo anterior, en el presente trabajo se abordan temas relacionados con la ética aplicada a la función jurisdiccional. En la primera parte, se hace referencia a algunas de las características del buen juez; en el segundo apartado se abordan los principios del juzgador en el Código de Ética del Poder Judicial en México y los algunos de los principales Códigos de ética relativos a la función judicial; y por ultimo, se hace un análisis de la sentencia Scott vs. Stanford de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América.

Es preciso mencionar que es cada vez mas reconocida la labor que realizan los tribunales. Si los jueces observan los criterios éticos en su actuar,

es alcanzable el día en que se pueda tener un poder judicial como en el que depositaba su confianza aquel molinero de Postdam.

*El hombre es el único animal que posee razón,
y la razón le sirve para indicarle lo útil y lo dañoso;
y por tanto también lo justo y lo injusto.*

Aristóteles

¹ ZARAGOZA Martínez, Edith Mariana. "Ética y derechos humanos", México D.F., IURE Editores, 2006, p.22.

Capítulo I

EL BUEN JUEZ

No se puede realizar ningún trabajo que tenga como fin el analizar las virtudes de quienes tienen la encomiable tarea de administrar justicia, sin analizar antes, aunque sea de forma somera el pensamiento del llamado Estagirita, pues no olvidemos que su concepto de justicia, aunque ha evolucionado, es el punto de partida para cualquier reflexión al respecto. Así en sentido contrario Aristóteles la definía en los siguientes términos: *“Cometer una injusticia es tener más de lo que se debe y padecerla es tener menos de lo que se debe”*. El problema entonces consiste en establecer el justo medio, pues de una interpretación derivada resulta que la justicia es el punto medio entre cometer una injusticia y padecerla. Además las leyes tienden al interés común de todos o al interés de quienes ocupan el poder determinado de acuerdo con la virtud o de alguna manera similar. Por lo tanto, podemos llamar justo en cierto sentido a todo lo que genera o mantiene la felicidad o los componentes de la felicidad de la comunidad política.¹

Además el filósofo que se trata, también llamaba justicia a la tarea implicada en la reparación de un daño causado. Significado que enfatiza el papel de quien desempeñara tal tarea. En este sentido nuestro autor destaca que aquél que tuviera semejante encargo debía ser un hombre prudente, ya que la prudencia (cuyo concepto ampliamos en el siguiente capítulo), no es sólo una virtud en sí misma, sino también la clave de todas las virtudes, de modo tal que sin ella no es posible ser virtuoso.

Un hombre puede conocer excelentes principios y no actuar de acuerdo a ellos; o puede actuar de forma justa y valiente sin tener estas cualidades, sino actuar de esta forma por algún interés que incluso podría rayar en lo mezquino. Lo que ocurre por ejemplo cuando se obra para obtener un beneficio excesivo o el temor a un castigo o el reproche de sus iguales. Por el contrario la prudencia es la virtud que se manifiesta al actuar en forma tal, que la adhesión personal a las demás virtudes queda ejemplificada en las propias acciones, y no debe confundirse con la facultad de advertir qué medios conducirán a determinado fin. Por eso entendemos y consideramos a la prudencia la más importante y base del resto de las virtudes. De acuerdo con Werner Jaeger, la *prónósis* es una de las ideas innatas del alma griega, entendiéndose por ello a

la capacidad intelectual y la posibilidad de apreciar la belleza, en un sentido más aristotélico, y el concepto que nos interesa, considerar la facultad de aplicar el conocimiento en el campo de lo práctico.²

Aristóteles consideraba que la tarea de juzgar debería de recaer en el hombre que conoce bien lo que se juzga, pues uno es buen juez de aquello en lo que se está instruido, y de una manera absoluta, el instruido en todo, por esa razón el joven no es discípulo apropiado para la política, pues no tiene experiencia en las acciones de la vida, y la política se apoya en ellas y sobre ellas versa. Además por dejarse llevar por sus sentimientos, aprenderá en vano y sin provecho, es indiferente que sea joven de edad o de carácter, pues el defecto no está en el tiempo, sino en vivir y procurar todas las cosas de acuerdo con la pasión, para tales personas el conocimiento resulta inútil, como para los inmoderados; en cambio, para los que encauzan sus deseos y acciones según la razón, el saber acerca de estas cosas será muy provechoso.³

Aristóteles reconoce el valor de la amistad, tanto en los individuos como entre las ciudades, al grado de afirmar que cuando los hombres son amigos, ninguna necesidad hay de justicia, mientras que aún siendo justos necesitan además la amistad, y parece que son los justos los más capaces de encontrarla.

Por último, para aclarar las características que un hombre requiere para ser justo, es necesario que ese hombre sea sabio, pues la sabiduría es el más perfecto de los modos de conocimiento; el sabio por consiguiente, no sólo debe conocer lo que deriva de los principios, sino poseer además la verdad sobre éstos, de manera tal que la sabiduría será intelecto, ciencia. Sería absurdo considerar que pudiera ser buen juez quien aunque virtuoso careciera del conocimiento.

Ahora bien, no deja de sorprender como, los conceptos desarrollados en una sociedad milenaria, y recogidos y enriquecidos por un hombre que vivió hace más de 2000 años, siguen vigentes, pues si bien su concepto ha evolucionado, no podemos negar que es base para el común denominador de lo que todos entendemos por justicia. Y en lo que al perfil de aquellos que ocupan los cargos cuya función es administrarla, cobran una particular relevancia las características que Aristóteles consideraba idóneas en el hombre justo, conceptos como prudencia, sabiduría, virtuosismo e incluso amistad, han sido analizados y estudiados por pensadores de todas las épocas, y a efecto de lograr una mejor vinculación entre el derecho y sociedad, (es decir que el justiciable considere que quien se encarga de aplicar la norma es una perso-

na que cumple con los estándares de moral necesarios para ser además un ejemplo en su entorno y no solo un funcionario desvinculado de su realidad), se han recogido en los principales códigos de ética que se mencionarán en el desarrollo de este ensayo, y se han proyectado en los principios que según los mismos Códigos, todo buen juez debe observar.

Capítulo II

PRINCIPIOS ÉTICOS CONTENIDOS EN EL CÓDIGO DE ÉTICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Definición de principio

Un principio es, en esencia, el enunciado general que da la razón de ser y fundamento a un sistema. Es una idea rectora.

Principios del juzgador en el Código de Ética del Poder Judicial

El Código de Ética del Poder Judicial de la Federación afirma que “si en la Constitución se establecen los principios directrices de la carrera judicial y éstos tienen un auténtico contenido moral, dichos principios deben conside-

² Cfr. WERNER Jaeger, Aristóteles, reimpresión, México D.F., Editorial Fondo de Cultura Económica, 2002.

³ *Op.cit.* ZARAGOZA Martínez, Edith, “Ética y Derechos Humanos.” Ed.IURE. p.22.

rarse, asimismo, como rectores del comportamiento ético de los juzgadores y, en consecuencia, como pautas generales para la formulación de un Código de Ética que rijan la conducta de los servidores públicos pertenecientes al sistema judicial.”⁴ En ese sentido, los principios contenidos en el artículo 100 constitucional pueden ser definidos desde dos perspectivas que generan dos clases diferenciadas:

- ▶ **Principios jurídicos rectores de la carrera judicial:** Constituyen la base constitucional de las normas de derecho positivo que deben organizar, regular y garantizar el adecuado desempeño de los juzgadores.
- ▶ **Principios éticos:** Constituyen los patrones morales que, por su contenido y generalidad, son el sustento de las normas deontológicas de la función judicial.⁵

Independencia

El concepto de independencia es clave para entender a los poderes judiciales en el Estado Constitucional de Derecho y ha sido estudiado desde dos enfoques: **la independencia institucional u orgánica**, también conceptualizada como autonomía y **la independencia personal o subjetiva**, que es propiamente la independencia judicial.

La independencia orgánica se concibe como la separación del Poder Judicial, en su conjunto, de los demás poderes. La segunda, que es la que interesa para desarrollar el concepto de independencia del juzgador y de las garantías judiciales, se entiende como la actitud del juzgador para no permitir la injerencia de presiones o intereses extraños al Derecho, en el ejercicio de la función jurisdiccional. En este segundo aspecto, la independencia es entendida como la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho provenientes del sistema social. Consiste en juzgar desde la perspectiva del Derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél.

La doctrina ha considerado que el concepto de independencia, cuenta con dos variantes que dependen del tipo de presión que podría recibir el juzgador: **la interna y la externa**. La primera significa que el juzgador debe resolver los litigios, sin aceptar influencia de un miembro de la judicatura de nivel superior o similar. La externa, se refiere al deber de fallar sin someterse a presiones externas provenientes del sistema político o social.

La independencia en sentido estricto pretende eliminar toda subordinación del Juez con respecto a lo que trascienda al ordenamiento jurídico al cual se le vincula con carácter exclusivo. Es una característica primordial del juzgador

y del órgano e institución a la que pertenece, implica que la justicia no puede ni debe estar supeditada a ninguna influencia, ni a injerencias ni presiones. También supone la libertad del juzgador para emitir sus resoluciones atendiendo únicamente al dictado de la justicia y de la ley aplicados a lo racional. En éste sentido la sociedad busca de los jueces resoluciones y sentencias que den seguridad y certeza jurídicas. El Juez debe actuar, en la emisión de sus decisiones, conforme a derecho en el caso concreto, sin acatarse ni someterse a indicaciones o sugerencias –sin importar de quien provengan y la forma que revistan–, evitando involucrarse en situaciones, actividades o intereses particulares que puedan comprometer su recta conducta.

Para defender la independencia judicial, se han desarrollado las denominadas **garantías judiciales**, esto es, el conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objeto de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador y que favorecen tanto a los miembros de la judicatura como a los justiciables. Entre las garantías judiciales encontramos: **la inamovilidad o estabilidad, la remuneración, la responsabilidad y la autoridad**. A continuación se explica cada una de ellas:

- ▶ **Inamovilidad.**– Consiste en el conjunto de disposiciones legales que protegen la permanencia de los jueces y magistrados en sus puestos hasta la finalización jurídica de su encargo, ya sea que ésta se produzca sólo por edad de retiro o por una causal de responsabilidad. La inamovilidad protege al juzgador de las presiones, principalmente de los órganos políticos.
- ▶ **Remuneración.**– Es una de las garantías judiciales más importantes que opera, principalmente, como mecanismo de protección de los juzgadores en contra de la presión que pudieran recibir de grupos de interés económico.

Para proteger al juzgador, el ordenamiento jurídico ha establecido diversas disposiciones sobre la remuneración. En primer término, se establecen esquemas de incompatibilidad para el desempeño del cargo. La actividad del juzgador es incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, empleo o comisión en la administración pública o privada, salvo en algunos casos la docencia o investigación jurídica.

Otra disposición destinada a preservar la independencia judicial, en el tema de la remuneración, es el derecho de los juzgadores a recibir una

⁴ ORTIZ Mayagoitia, Guillermo. “Palabras del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia”. En su: *Presentación del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Ética judicial Núm. 2, 2005. p. 18.

⁵ *Ídem*.

remuneración adecuada que no puede ser disminuida durante su encargo (artículo 94 Constitucional) y que debe ser contemplada en el Presupuesto de Egresos de la Federación y publicada en los periódicos oficiales (artículo 127 de la Constitución).

- ▶ **Responsabilidad.**— Es el conjunto de procedimientos regulados por la Constitución, las leyes y acuerdos generales, que establecen las causas, procedimientos y órganos competentes para la imposición de sanciones a los titulares de los órganos jurisdiccionales y al resto del personal judicial. La responsabilidad judicial se divide en varios tipos: penal, administrativa (derivada de quejas administrativas o del resultado de las visitas judiciales) y —para algunos miembros de la judicatura,— política.
- ▶ **Autoridad.**— Se refiere al conjunto de normas que permiten a los jueces y magistrados contar con instrumentos jurídicos para hacer respetar sus resoluciones, así como con el auxilio de la fuerza pública para su ejecución.

Para reflexionar en el principio de independencia proponemos el siguiente ejemplo en el que el mismo se pone en duda:

DESIGNACIÓN DE MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA POR SUSTITUCIÓN.

Caso del nombramiento de la Ministra Margarita Luna Ramos:

De acuerdo con el artículo 96 de la Constitución Federal, para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. □(reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994.)

En caso de que la Cámara de senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupara el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. □(reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994.)

En el caso que señalamos, en el año 2003 fue necesario utilizar el mecanismo constitucional señalado en el artículo transcrito, por lo que el titular del ejecutivo envió a la Cámara de Senadores la terna correspondiente, de la cual ninguno de los candidatos consiguió la mayoría necesaria (2/3 partes de los votos de los senadores). De manera que de acuerdo al precepto constitucional, se tenía que proponer una nueva terna, y en esta segunda, nuevamente se incluyó a la desde entonces Ministra Margarita Luna Ramos, quien en la anterior oportunidad no obtuvo la mayoría calificada.

Preguntas:

- ▶ ¿Se cumplió con el mandato Constitucional?
- ▶ ¿Realmente qué es lo que persigue la Constitución?, ¿Dejar al arbitrio del ejecutivo la integración de las ternas propuestas?, o en la segunda terna ¿Se le exige una modificación total a la ya presentada?
- ▶ ¿A pesar del posible vicio de origen en la designación, es factible que la actuación de la Ministra se apegue a los principios consagrados en la Constitución y recogidos en el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación?⁶

Argumento a favor:

De acuerdo a una interpretación literal de lo contenido en el artículo constitucional, es claro que en la segunda terna al cambiar por lo menos a uno de sus integrantes estamos ante una nueva composición, es decir, ante una nueva terna. Entonces al incluir a uno de los candidatos de la primera no se incumple con el mandato constitucional, y el titular del ejecutivo en uso de sus atribuciones puede válidamente hacerlo.

Argumento en contra:

Lo que la Constitución pretende es que los tres candidatos de la nueva terna sean diferentes, a los de la primera, de lo contrario no estamos ante una renovación, sino ante una modificación parcial, además de que resulta ilógico que una o dos de las personas propuestas en la primera terna puedan reaparecer en la segunda, toda vez que en la primera oportunidad no fueron consideradas aptas para ocupar el cargo.

Imparcialidad

Definición:

En su sentido gramatical (Real Academia Española): Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.

En su sentido legal: Es una condición esencial que debe revestir a los juzgadores que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, la cual consiste en el deber que tienen de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL:

“Artículo 17.

[...]

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.”

Declaración Universal de los Derechos del Hombre:

Artículo 10.- “Toda persona tiene derecho, en régimen de igualdad, a que su causa sea oída equitativa y públicamente por un tribunal independiente e **imparcial**, que decidirá ya de sus derechos y obligaciones, ya del fundamento de toda acusación dirigida contra aquélla materia penal.”

Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles:

Artículo 14, párrafo primero.

Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e **imparcial**, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

El Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, define a la imparcialidad como:

- ▶ Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de las partes en los procesos sometidos a su potestad.
- ▶ Consiste en juzgar, con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguno de los justiciables.

Directrices del Principio:

El juzgador:

Evita conceder ventajas o privilegios ilegales.

Rechaza cualquier dádiva.

Evita hacer o aceptar invitaciones.

Se abstiene de citar a las partes o personas vinculadas con ellas, fuera de las oficinas.

Se abstiene de emitir cualquier opinión que implique prejuzgar sobre un asunto.

Impedimentos.

Son los hechos o circunstancias personales que ocurren en un funcionario judicial, y que lo obligan a inhibirse del conocimiento de determinado juicio por ser obstáculos para que imparta justicia.

Fundamento legal.

Artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF):

- a) Por razón de parentesco del funcionario con alguna de las partes, su abogado o su procurador.
- b) Por razón de un interés económico, directo o indirecto, del funcionario o de sus parientes.
- c) Por razón de compadrazgo, amistad o enemistad con alguno de los litigantes
- d) Por razón de relaciones jurídicas entre el funcionario o alguna de las partes.
- e) Por haber realizado el funcionario actos que demuestren su odio o afecto por alguno de los litigantes.
- f) Impedimentos por causas diversas a las anteriores.

Excusa.

Es la razón o motivo que hace valer un juez, un secretario o un magistrado, para inhibirse del conocimiento de un juicio, y también el acto mismo de inhibirse.

Artículo 43 Código Federal de Procedimientos Civiles:

Los ministros, magistrados, jueces, secretarios y ministros ejecutores tienen el deber de excusarse del conocimiento de los negocios en que ocurre alguno de los impedimentos señalados en el artículo 39, expresando concretamente en qué consiste el impedimento.

Recusación.

Es el acto procesal por el cual una de las partes solicita del Juez, Magistrado

⁶ Primer ejemplo expuesto en la clase de Ética Judicial impartida en las instalaciones del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua en los meses de junio y agosto del 2008, por el Magistrado Pablo Héctor González Villalobos, por los licenciados Mónica Contreras, Víctor Yuri Zapata Leos y Marco Antonio Vázquez Miramontes y en donde las conclusiones fueron diversas, sin embargo para los expositores si se rompió el principio en cuestión.

o Secretario se inhiban de seguir conociendo de un proceso por concurrir en ellos algún impedimento legal.

Artículo 47 Código Federal de Procedimientos Civiles:

Las partes pueden recusar a los funcionarios de que trata este capítulo, cuando estén comprendidos en alguno de los casos de impedimento.

Ejemplo en el cual el principio de imparcialidad ha sido puesto en duda:

A la luz de lo dispuesto en la fracción II del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal y los jurados, están impedidos para conocer de los asuntos en los cuales exista amistad íntima o enemistad manifiesta con alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores.

El licenciado Joaquín Herrera Gómez, Magistrado del Segundo Tribunal Unitario del Primer Circuito, formuló excusa por motivo de impedimento dentro del toca de apelación 10/2008, para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte actora del juicio ordinario mercantil 25/2008, del índice del Juzgado Segundo de Distrito.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la autoridad competente para calificar las excusas formuladas por los magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito, son los Tribunales Colegiados de Circuito de la circunscripción respectiva al órgano inferior.

El impedimento en materia se sustentó en lo siguiente:

“Mario Díaz Romero, parte actora en el juicio ordinario mercantil número 25/2008, y parte apelante en el toca 10/2008 del índice del Tribunal Unitario en el cual ejerzo mis funciones como magistrado, es hermano del ex Ministro Juan Díaz Romero, con quien durante los años de mil novecientos setenta y dos y mil novecientos ochenta y tres, el suscrito se desempeñó como actuario y secretario en el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de México; posteriormente, de mil novecientos ochenta y tres a mil novecientos noventa y tres, laboré como su secretario proyectista en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con residencia en el Distrito Federal, y en el año de mil novecientos noventa y cinco, durante dos años, fui su secretario de estudio y cuenta en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Motivo por el cual con el señor ex Ministro Díaz Romero me une una estrecha amistad, pues dada la relación laboral convivimos, incluso, a nivel familiar, misma que aún se

conserva; de ahí que, estimo, se actualiza la causa de impedimento prevista en la fracción II del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que considero que el vínculo de amistad que existe con el licenciado Juan Díaz Romero afectaría mi imparcialidad al momento de resolver el presente asunto, y no puede soslayarse la responsabilidad en que podría incurrir, de conformidad con el artículo 131, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Al respecto, cobra aplicación la jurisprudencia visible a foja 105 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, mayo de 2002, tesis 2a./J. 36/202 que dice: ‘IMPEDIMENTO POR CAUSA DE AMISTAD ESTRECHA. PARA CALIFICARLO DE LEGAL ES SUFICIENTE LA MANIFESTACIÓN QUE EN ESE SENTIDO HACE EL FUNCIONARIO JUDICIAL RESPECTIVO.’”

Postura uno:

Causa de impedimento PROCEDENTE, dado que de los términos expuestos, el Magistrado en cuestión pone de manifiesto: En primer lugar, la existencia de una amistad que lo vincula estrechamente con el ex Ministro Juan Díaz Romero, quien resulta ser hermano de la parte actora en el juicio ordinario mercantil, del que deriva la sentencia materia de la apelación; en segundo, que dicha amistad es de tal grado, que el Magistrado reconoce que la misma lo coloca en una situación que afectaría su imparcialidad al momento de decidir la apelación, esto es, que no puede ser imparcial en el asunto; y, en tercero, que esa amistad no sólo existió entre el Magistrado y el ex Ministro aludido, sino que también se extendió a nivel familiar, en el cual debe entenderse también una amistad con la parte actora en el juicio mercantil y hermano del ex Ministro.

De suerte que, si la formulación del impedimento tiene como finalidad primordial asegurar la garantía de neutralidad en el proceso, exigida en el artículo 17 constitucional, es inconcuso que, cuando el funcionario reconoce expresamente que su imparcialidad estaría afectada al momento de resolver el asunto, tal aspecto basta para examinar el impedimento, porque el formulante acepta -como acontece en el particular- ya no tener, en su fuero interno, la certeza de analizar ecuánimemente el asunto, ni de adoptar una decisión judicial imparcial en el mismo; máxime cuando la razón de su impedimento la hace descansar en la existencia de una amistad estrecha con el hermano de una de las partes en el proceso mercantil, la cual, incluso, se extendió a nivel familiar; ámbito en el que ha de entenderse que también existe dicha amistad con quien figura como parte en el proceso mercantil, en virtud de

que los Jueces, por muy objetivos que sean, no pueden sustraerse del influjo de las simpatías generadas por la amistad estrecha.

Consecuentemente, cobra actualización la causa prevista en el artículo 146, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y procede declarar legal el impedimento formulado por el licenciado Joaquín Herrera Gómez, Magistrado del Segundo Tribunal Unitario de este circuito, para no conocer ni resolver el toca de apelación 10/2008.

Postura dos:

El impedimento formulado no encuadra cabalmente en la fracción legal invocada y, por consiguiente, se debe de calificar como no legal, atento a lo siguiente: El impedimento formulado se fundamentó en el artículo 146, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, disposición de la que se sigue que la causa de impedimento invocada se actualiza cuando el juzgador tenga o señale tener amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes interesadas, o bien, con sus representantes, defensores o patronos, siendo en ese caso específico, y no otro, al que actualiza el supuesto normativo de que se trata.

La causa que se señala no hace que se concrete la hipótesis de impedimento invocada, toda vez que, si bien es cierto que el Magistrado aduce una estrecha amistad con el ex Ministro Juan Díaz Romero, en virtud de la relación laboral y familiar que se generó con éste, no menos lo es que el citado ex Ministro no tiene el carácter de parte interesada en el juicio ordinario mercantil de donde emerge la sentencia materia del toca de apelación, tampoco es representante, defensor o patrono de algunas de las partes; sin que ahora pueda ampliarse la causa del impedimento para incluir la amistad íntima con Mario Díaz Romero, hermano del que en realidad tiene amistad con el resolutor. Al respecto, cabe apuntar que la “convivencia familiar” a la que alude el magistrado, no puede entenderse en sentido lato hasta incluir en ella, no a quien pertenece al núcleo familiar, en sentido estricto –esposa e hijos– sino a un hermano del amigo del funcionario Judicial.

Por tal razón no se actualiza la hipótesis normativa consagrada en la fracción II del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la que exige, para la actualización del impedimento, que los juzgadores tengan amistad íntima con algunas de las personas detalladas en la fracción I, esto es, con alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores. No

es óbice a lo anterior que Mario Díaz Romero, parte actora del juicio ordinario mercantil de donde emanó la sentencia materia del toca de apelación, sea hermano del ex Ministro Juan Díaz Romero, pues el Magistrado promovente manifestó tener amistad estrecha únicamente con éste, mas no con aquél, según los términos en que se funda el impedimento; además, la amistad expresada por el Magistrado de Circuito con el ex Ministro mencionado no significa, necesariamente, que también se extienda automáticamente con los consanguíneos del citado ex Ministro, y prueba de ello es que el Magistrado de Circuito no puso de manifiesto la existencia de una amistad directamente con Mario Díaz Romero, y menos que fuese íntima, como lo exige la norma.

Habida cuenta de que no hay precepto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que expresamente disponga, como causa de impedimento, la amistad íntima existente entre un Magistrado de Circuito con una persona que, a su vez, resulte pariente, ya de los directamente interesados, ya de sus representantes, patronos o defensores. Así las cosas, procede declarar como no legal el impedimento formulado por el licenciado Joaquín Herrera Gómez, Magistrado del Segundo Tribunal Unitario del Primer Circuito, para no conocer del toca de apelación número 10/2008.

Objetividad

Definición:

1.- El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la palabra “objetividad” como: “La cualidad de objetivo”

En el mismo tenor, el diccionario referido define la palabra “objetivo” como: “Pertenciente o relativo al objeto en sí mismo, con independencia de la propia manera de pensar o de sentir”.

Según el diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales Manuel Osorio, “Objetividad” es: “La actitud crítica imparcial que se apoya en datos y situaciones reales, despojada de prejuicios y apartada de intereses, para concluir sobre hechos o conductas”

Para el Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, “la objetividad es la cualidad del juez en la que sus actos deben estar apegados a los criterios que la norma dicta, ajeno a los afectos o desafectos del juzgador.”

Picó I Junio Joan, estima que la objetividad consiste en: “Poner entre paréntesis las consideraciones subjetivas del Juez”, y “La ausencia de prejuicios necesaria para lograr la confianza que los tribunales deben inspirar a los ciudadanos en una sociedad democrática”.

Para el Dr. Javier Saldaña, la objetividad es la cualidad del juez en la que sus actos deben estar apegados a los criterios que la norma dicta, ajeno a los afectos o desafectos del juzgador;⁷ consiste en poner entre paréntesis las consideraciones subjetivas del juez,⁸ es la ausencia de prejuicios necesaria para lograr la confianza que los tribunales deben inspirar a los ciudadanos en una sociedad democrática.

De acuerdo con el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, la objetividad es la “actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de sí mismo. Consiste en emitir sus fallos por las razones que el Derecho le suministra, y no por las que se deriven de su modo personal de pensar o de sentir.”⁹

En atención a la definición anterior, el Código referido expresa que el juzgador:

a) *Al emitir una resolución, no busca reconocimiento alguno.*

b) *Al tomar sus decisiones en forma individual o colegiada, buscará siempre la realización del derecho frente a cualquier beneficio o ventaja personal.*

EL OBJETIVISMO JURÍDICO.

Con «Objetivismo jurídico» se designa toda doctrina que afirma que por encima del derecho positivo, hay «algo» que es superior y se impone a ese derecho, de tal suerte que las normas de éste no pueden ignorarlo ni conculcarlo, por lo que de cierta manera vienen a ser fundamento de tal derecho positivo, o por lo menos, un límite para el mismo. Cuando se tenga como fundamento un orden superior, aparecerá el objetivismo jurídico¹⁰.

Observe el siguiente ejemplo en el cual el principio de objetividad ha sido quebrantado:

“El acto reclamado en un juicio de amparo indirecto es la última resolución dictada en un procedimiento de ejecución de sentencia, en la que se ordena el desahucio de una arrendataria. El planteamiento hecho por la quejosa es idéntico al realizado en tres juicios de amparo anteriores en los que se negó el amparo, resueltos por el mismo juez de distrito y confirmados por el Tribunal de Justicia de la Federación.”
⁷ ORTIZ Mayagoitia, Guillermo I., *Op.cit.*, Cit., En: “Hacia un Código de Ética para el Poder Judicial de la Federación”, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal, 2003. p. 33.

⁸ PICÓ I., Junoy. “Joan, *La imparcialidad judicial y sus garantías*”, Barcelona, Bosh, 1998. Cit., En: *Hacia un Código de Ética para el Poder Judicial de la Federación*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal, 2003. p. 36.

⁹ *Código de Ética del Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004. p.18.

dos por el tribunal colegiado de circuito correspondiente (aún no existe jurisprudencia sobre el punto). La única diferencia, se encuentra en las condiciones personales de la arrendataria, las que no son consideradas en las disposiciones legales aplicables. El juez de distrito, al revisar las constancias del juicio natural, se percató de que en el caso específico la arrendataria es una anciana de 90 años de edad, en muy mala situación económica y sin parientes cercanos que le puedan proporcionar ayuda. Atendiendo a esta última circunstancia, el juez decide variar su criterio y conceder a la quejosa el amparo. Para fundar y motivar su sentencia, el juez recurre deliberadamente a una falacia, la que, sin embargo, no lo hace incurrir en una causa de responsabilidad administrativa, por tratarse de una cuestión estrictamente jurisdiccional (no podría considerarse la existencia de un error judicial inexcusable). Posteriormente, en un quinto juicio de amparo, el juez reitera el criterio sostenido en los tres primeros casos.”

Postura uno:

Atendiendo a las circunstancias específicas del caso y a las condiciones en que se encuentra la quejosa, el juez decide variar su criterio y conceder a la promovente del juicio de garantías, el amparo. (Lo cual vulneraría el principio ético de objetividad), o bien;

Postura dos:

El juez reitera el criterio sostenido en los tres primeros casos, negando el amparo a la quejosa sin importar las condiciones personales en que esta se encuentra y que pudieran influir en el fallo del juzgador. (tal decisión estaría acorde con el principio ético de objetividad).

El Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, en su capítulo III, Inciso 3.4 fundamenta el motivo por el que, en este caso, la virtud de la objetividad no se practicó, al señalar que el juzgador procura actuar con serenidad de ánimo y equilibrio interno, a fin de que sus decisiones estén desprovistas de aprensiones y prejuicios.¹¹

En el caso ejemplificado, el juez se dejó llevar por sus emociones e indebidamente recurrió a una falacia para motivar su fallo.

El Profesionalismo en el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación.¹²

Introducción.

El vocablo ética proviene del griego y tiene dos significados. El primero procede del término éthos, que quiere decir hábito o costumbre. Posteriormente

se originó a partir de éste la palabra êthos que significa modo de ser o carácter. Aristóteles considera que ambos vocablos son inseparables, pues a partir de los hábitos y costumbres es que se desarrolla en el hombre un modo de ser o personalidad. Su sinónimo latino es *moris*, de donde deriva el término moral. Tanto la ética como la moral señalan la línea demarcatoria entre lo lícito y lo ilícito, lo correcto y lo incorrecto, lo aceptable y lo inaceptable.

La ética reside en la conciencia moral de todo ser humano y le sirve de motor, de freno o de dirección al momento de actuar, según el caso. Por otra parte, el comportamiento ético, entendido como rectitud, no es un elemento ajeno al ejercicio profesional, a diferencia de, por ejemplo como la pintura de una casa, que es sólo un aspecto decorativo del cual puede prescindirse, sino que es inherente al mismo ejercicio de la profesión.

A cada ser humano se le concede la personalidad jurídica desde el momento del nacimiento y con ello también «derechos y obligaciones» que se van desarrollando con el paso del tiempo. Nuestra vida se desarrolla en diferentes etapas, que hacen de cada individuo lo que será en un futuro.

Los conocimientos se adquieren a través de diversos aspectos de la vida y el profesional debe saber combinar dichos aspectos con su formación profesional, entendiendo ésta como un alto grado de conocimientos que se le inculcan, dotándolo de un interés particular en su profesión que se va a reflejar en su desempeño no sólo como profesional, sino como persona.

Concepto y planteamiento del problema:

El término **profesional**, en la quinta acepción que recoge el diccionario de la Real Academia, se refiere a una “*persona que ejerce su profesión con relevante capacidad y aplicación*”.¹³ Derivado de lo anterior, al hablar de profesionalismo, es dable considerar la preparación y capacitación que se requiere para ejercer determinada profesión con el rigor que la misma exige.

De acuerdo a la exposición de motivos del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, el profesionalismo se refiere al ejercicio responsable y serio de la función jurisdiccional.¹⁴

Ya en el Código de ética del Poder Judicial de la Federación encontramos que el profesionalismo “*Es la disposición para ejercer de manera responsable*

¹³ *Código de Ética del Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, Op. Cit. p.19.

¹⁴ Material y ejemplo expuestos en clase de Ética Judicial, impartida en el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, por el Magistrado Pablo Héctor González Villalobos. Op. Cit. Por los licenciados Patricia Graciela Rojas Nuñez, Sonia Pérez Pérez y Fuad Farah Georges Valdez.

y sería la función jurisdiccional, con relevante capacidad y aplicación". Al respecto, se debe apuntar que la actividad jurisdiccional no se limita al juez, sino comprende a quienes colaboran con él y coadyuvan a la función jurisdiccional, es decir, a todos los miembros del Poder Judicial.

Así, los Secretarios de Estudio y Cuenta, los Secretarios Auxiliares, los Actuarios, los Secretarios de Acuerdos, por mencionar algunos, deben observar los principios éticos que se establecen en el Código de ética.

Es oportuno mencionar la importancia que el profesionalismo tiene para el propio Poder Judicial, en virtud de que al ser observado por quienes lo integran, refleja una mayor confianza en los justiciables, principalmente en el aspecto de la profesionalización.

En el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, se plantea un aspecto que valdría la pena resaltar, aplicándolo al profesionalismo: es un instrumento para fortalecer la legitimación del Poder Judicial.

Como se menciona en el referido Código, se deben rechazar tanto los estándares de conducta propios de un "mal" juez, como los de un juez simplemente "mediocre" que se conforma con el mínimo jurídicamente exigido.¹⁵

En el Código Iberoamericano no se encuentra el profesionalismo como tal. Sin embargo, se prevén aspectos tales como el conocimiento y capacitación; responsabilidad institucional; cortesía; integridad; secreto profesional; prudencia y diligencia, por mencionar algunos conceptos que sin duda están implicados en el principio al que nos referimos en este apartado.¹⁶

Profesionalismo, carrera judicial y capacitación.

Gómez Lara señala que "... para que pueda hablarse de la existencia de una genuina y verdadera carrera judicial, se requieren dos condiciones:

1. Un sistema institucional de designación y ascenso de los titulares de los órganos jurisdiccionales
2. Que los titulares de los órganos jurisdiccionales cuenten, para el eficaz desarrollo de esa función, con una serie de garantías económicas y sociales, y de autonomía e independencia".¹⁷

A decir del autor de referencia, el sistema escalafonario no garantiza una auténtica carrera judicial, en virtud de que, a su parecer, no solamente las personas que se encuentran en el Poder Judicial deben tener acceso a ciertos cargos, como el de juez, sino que, se debe establecer, un sistema abierto (para

¹⁰ Cfr. TRIGO Sánchez, María. <http://www.adalog.es/juegosjuridicos/documentos%5C1000358.htm>

quienes no son miembros del Poder Judicial), que se complemente con un sistema cerrado (para quienes pertenecen al Poder Judicial).

Por otro lado, cabe mencionar la importancia de la capacitación al interior de cada uno de los tribunales, a efecto de mantener actualizados a quienes colaboren en el mismo, de tal manera que se busque la excelencia en el desempeño de sus funciones, fortalecida y hasta cierto punto recompensada, con una transparencia en los procesos de selección.

En un asunto vinculado precisamente con un proceso de selección, el Tribunal Colegiado sostuvo que el Consejo de la Judicatura, en el caso de Baja California, debía fundar y motivar sus razones por las que no seleccionó al cargo de actuario al quejoso. El referido profesional participó en el concurso de oposición para ocupar la vacante y obtener el cargo de actuario en un juzgado de primera instancia de reciente creación, según convocatoria del Consejo de la Judicatura del Estado, publicada en el Boletín Judicial, en el que las evaluaciones a realizar quedaron debidamente especificadas, examen en el que el amparista, fue quien obtuvo **la más alta calificación**; no obstante ello, la autoridad responsable no lo seleccionó para el cargo que concursaba, omitiendo precisar en el oficio que se reclamó, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para excluirlo, y si bien se señaló que se revisó su expediente personal, ciertamente tampoco se mencionó que se hubiera encontrado alguna irregularidad que hiciera imposible otorgarle al quejoso la plaza vacante.¹⁸

El anterior constituye un ejemplo del desencanto que en ocasiones se percibe por parte de la sociedad en general, cuando los procesos de selección para quienes integran el Poder Judicial no son claros, transparentes y justos.

Asimismo, debemos mencionar que, una vez que las personas son seleccionadas para ocupar determinado cargo público, es fundamental que se les prepare de manera permanente para lograr una auténtica profesionalización, es decir, que sea el trabajo diario el garante de la confianza depositada en el servidor público.

Los trabajadores de una maquiladora trabajan en serie y difícilmente desperdician parte de su tiempo. En los integrantes del Poder Judicial se da un voto de confianza, por ejemplo, si no tienen que registrar su hora de

¹⁵ Exposición de motivos del Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial.

¹⁶ Cfr. *Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial*.

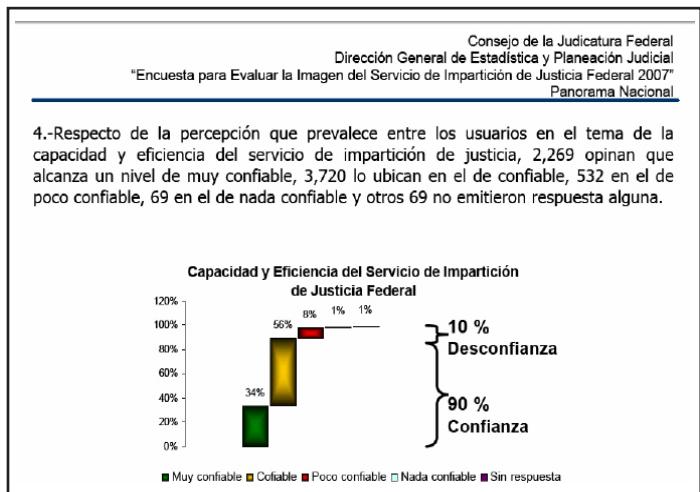
¹⁷ GÓMEZ Lara, Cipriano. "Teoría General del Proceso." 10ª Ed., México, Oxford University Press, 2004. p. 191.

entrada y de salida, tienen el compromiso de concluir de manera exitosa su trabajo, con el mayor conocimiento de su labor. Aspectos como éste lo hacen un profesional, porque ha adquirido un compromiso al momento de asumir y protestar su cargo y ese compromiso no concluye con la hora en que termina su horario de trabajo.

Conclusiones

Se ha mencionado la importancia que tiene la capacitación y preparación de los integrantes del Poder Judicial, como medio para fortalecer la confianza en los justiciables y en la sociedad en general.

Por ejemplo, en el Poder Judicial Federal se llevó a cabo una encuesta para saber el grado de capacidad y eficiencia que perciben los usuarios en él, con los siguientes resultados:¹⁹



Por otro lado, en la consulta realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que se contiene en el Libro Blanco, se sostiene respecto de la carrera judicial que la misma se debe formalizar, a través de criterios objetivos aplicados con transparencia, que busquen la profesionalización y la excelencia del personal jurisdiccional, garantizándole a cada uno de ellos su autonomía.

Asimismo, se señala que el establecimiento a nivel constitucional de las características que debe reunir la carrera judicial, a partir de 1994, constituye un

¹³ "Diccionario de la Real Academia Española". 22ª Ed. Disponible en: <http://buscon.rae.es/draef/>

¹⁴ Vid. Presentación del Código de ética del Poder Judicial de la Federación.

paso decisivo en tal sentido. La formalización de la carrera judicial está regida por los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo e independencia.

Por otro lado se planteó que otra de las áreas en las que sin duda se han tenido avances es en la capacitación, ya que cada vez son más los poderes judiciales que cuentan con institutos de formación, capacitación o especialización. Sin embargo, los esfuerzos hasta hoy han estado más enfocados a suplir las deficiencias de que adolece la instrucción y formación de las escuelas de derecho que a ofrecer educación continua en forma sistemática al personal jurisdiccional. Tampoco se han podido emprender investigaciones que redunden en beneficio de la administración de justicia. Sin duda, ésta es un área de oportunidad para la cooperación y colaboración ente los distintos poderes judiciales.

Se concluye que la reforma judicial deberá enfocarse en diversos aspectos que instrumenten métodos transparentes para la administración de la carrera judicial. Sólo de esta forma podrá legitimarse, sobre todo al interior de los propios poderes judiciales, y erradicar las sospechas de subjetivismo que todavía rondan por los pasillos de los recintos judiciales.²⁰

Lo anterior se vio reflejado en las propuestas que se hicieron para la reforma del Estado, en los que se enfatizó el fortalecimiento y profesionalización del gobierno judicial.²¹

Como podemos advertir, el profesionalismo en el Poder Judicial es un tema importante y preocupante para quienes lo integran pues como depositarios de la confianza de la sociedad y por la relevancia de la actividad que desempeñan y los valores que tutelan, deben desempeñar su trabajo de una forma comprometida y responsable.

Anécdota:

“Al término de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el miércoles 9 de julio de dos mil ocho, cada uno de los Ministros se reserva su derecho para formular voto particular en diversos temas. Hay un Ministro que no dice nada y al ser interrogado por el Ministro Presidente dice algo así “Como yo no tengo tiempo de hacer un voto particular pues mejor no digo nada”. Otro Ministro dice “Yo tampoco tengo tiempo, pero me adhiero al voto particular del Ministro tal” y uno más dice “Ah, pues si se trata de adherirse entonces yo también.”²²

¹⁹ Información consultada en el portal del Consejo de la Judicatura Federal http://www.dgepi.cjf.gob.mx/07_pn.pdf

Conflictos éticos. Análisis de casos (Profesionalismo)

En el expediente SUP/JDC/1234/2006, se impugnó el decreto número siete de la LX Legislatura de Oaxaca, con el cual el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca declaró constitucional y calificó como legalmente válida la elección de concejales conforme al principio de usos y costumbres de ciertos municipios.

El asunto fue turnado al Magistrado correspondiente y se encargó la elaboración del proyecto al Lic. Gilberto Perea Cruz. Sin embargo, dada la naturaleza del juicio en estudio, el plazo para resolver era muy breve, lo que, dada la eficiencia del Secretario, motivo que le fuera encomendado el asunto.

El Magistrado ponente, comentó al Secretario que en ese asunto se debía confirmar el acto impugnado, pues a su juicio no se trataba de una irregularidad grave. Además, los magistrados en una reunión previa habían coincidido con ese criterio.

Una vez que el Secretario estudió el asunto y con base en las pruebas, encontró que se acreditaba que el Instituto Estatal Electoral incumplió con el mandato que le impone el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del estado. Ello, en el sentido de que previamente a cualquier resolución en los casos de controversias que surjan en torno a la renovación de los ayuntamientos regidos por usos y costumbres, debe buscarse la conciliación entre las partes.

El Instituto fue omiso en sus obligaciones, pues no ajustó su proceder a las constituciones federal ni local, tampoco dispuso ni proveyó lo suficiente, razonable y necesario para dar vigencia al derecho político de las comunidades de los municipios San Juan Bautista Guelache, Etna, San Nicolás Miahuatlán y Eloxotitlán de Flores Magón.

A juicio del Secretario, era irrefutable que no se debía confirmar el acto impugnado. En consecuencia, convencido de su criterio, elaboró un proyecto de sentencia en el que dejó sin efecto el decreto del Congreso local y el acuerdo del Consejo General del instituto; en dicho proyecto de resolución se ordenaba, mediante la conciliación pertinente, organizar nuevas elecciones de concejales, y se amonestaba al mismo instituto por su actuación. Lo anterior apoyado en un caso que se había resuelto anteriormente.

¹⁸ CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LAS EVALUACIONES QUE REALICE PARA SELECCIONAR A QUIEN OCUPARÁ EL CARGO DE ACTUARIO, DEBEN ESTAR DEBIDAMENTE FUNDADAS Y MOTIVADAS. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. X, Agosto de 1999. Tesis: XV.2o.20 K. p. 738.

Cuestionario:

- ▶ ¿Hay una falta de profesionalismo en la actitud del Secretario Proyectista?
- ▶ ¿Hay una falta de profesionalismo por parte del Magistrado?
- ▶ ¿Tiene la facultad el Secretario Proyectista de negarse a elaborar un proyecto si no comparte el sentido el proyecto?

Argumentos en contra del Secretario:

a. En el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se establece lo siguiente:

ARTÍCULO 26.- Los secretarios de estudio y cuenta tendrán las atribuciones siguientes:

I. Ejercer las precisadas en las fracciones I, III, y V a XI del artículo anterior;

ARTÍCULO 25.- Los secretarios instructores tendrán las atribuciones siguientes:

..

III. Formular los anteproyectos de acuerdos y sentencias, conforme a los lineamientos establecidos por el Magistrado correspondiente;

Argumentos a favor del Secretario:

- a. De conformidad al artículo 233 de la LOPJF la jurisprudencia es obligatoria
- b. En la misma ley se establece en el **Artículo 238** que los secretarios y empleados de la Sala Superior y de la Comisión de Administración rendirán su protesta ante el presidente del Tribunal.

La protesta dice lo siguiente:

Artículo 155. La protesta a que se refiere este capítulo se prestará en los términos siguientes: ¿Protestáis desempeñar **leal y patrióticamente** el cargo de (el que se confiera al interesado) que se os ha conferido; **guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen**, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión? El interesado responderá: Sí protesto. La autoridad que tome la protesta añadirá: Si no lo hiciéreis así, la nación os lo demande.

Excelencia y virtudes judiciales en el Código de Ética.

De acuerdo con el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación la

²² Lo mencionado no aparece en la redacción de la versión estenográfica de la sesión referida.

excelencia debe convertirse en el perfil ideal de un buen juzgador; es definida como el perfeccionamiento diario del juzgador en el desarrollo de las siguientes virtudes judiciales: humanismo, justicia, prudencia, responsabilidad, fortaleza, patriotismo, compromiso social, lealtad, orden, respeto, decoro, laboriosidad, perseverancia, humildad, sencillez, sobriedad, honestidad.²³

Las virtudes enunciadas en este Código, se ejercen de manera específica en las siguientes situaciones:

Humanismo.

En cada momento de su quehacer está consciente de que las leyes se hicieron para servir al hombre, de modo tal que la persona constituye el motivo primordial de sus afanes.

Justicia.

En cada uno de los asuntos sometidos a su potestad, se esfuerza por dar a cada quien lo que le es debido.

Prudencia.

En cada uno de los asuntos sometidos a su potestad, se esfuerza por dar a cada quien lo que le es debido.

Responsabilidad.

Asume plenamente las consecuencias de sus actos, resultado de las decisiones que tome, procurando que sus subordinados hagan lo mismo.

Fortaleza.

En situaciones adversas, resiste las influencias nocivas, soporta las molestias y se entrega con valentía para vencer las dificultades y cumplir con su función jurisdiccional.

Patriotismo.

Tributa al Estado Mexicano el honor y servicio debidos, defendiendo el conjunto y valores que, como juzgador federal del Estado Mexicano, representa.

Compromiso Social.

Tiene presentes las condiciones de iniquidad que han afectado a una gran parte de la sociedad a lo largo de nuestra historia, y advierte que la confianza y el respeto sociales que merezca serán el resultado de un trabajo dedicado, responsable y honesto.

Lealtad.

Acepta los vínculos implícitos en su adhesión a la Institución a la que pertenece, de tal modo que refuerza y protege, en su trabajo cotidiano, el

²⁰ “Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el Estado Mexicano”. En: Libro Blanco de la Reforma Judicial: Una agenda para la justicia en México y Anexos., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006. p. 137.

²¹ Vid. “Propuesta del Poder Judicial para la reforma del Estado”. Consultable en: <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/MediosPub/PropuestasPoderJudicial-ReformasEstado/Propuestas.htm> (14 de julio de 2008.)

Orden.

Mantiene la adecuada organización y planificación en el trabajo a su cargo.

Respeto.

Se abstiene de lesionar los derechos y dignidad de los demás.

Decoro.

Cuida que su comportamiento habitual, tanto en su vida pública como privada, esté en concordancia con el cargo y función que desempeña.

Laboriosidad.

Cumple diligentemente sus obligaciones de juzgador.

Perseverancia.

Una vez tomada una decisión, lleva a cabo los actos necesarios para su cumplimiento, aunque surjan dificultades externas o internas.

Humildad.

Es sabedor de sus insuficiencias, para poder superarlas, y también reconoce sus cualidades y capacidades que aprovecha para emitir de la mejor manera posible sus resoluciones, sin pretender llamar la atención ni esperar reconocimientos.

Sencillez.

Evita actitudes que denoten alarde de poder.

Sobriedad.

Guarda el justo medio entre los extremos y evita actos de ostentación que vayan en demérito de la respetabilidad de su cargo.

Honestidad.

Observa un comportamiento probo, recto y honrado.

Otras virtudes del juzgador: Opinión del Dr. Javier Saldaña.²⁴

El juzgador debe ejercitarse en el cultivo de las virtudes que propone el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación. Además de ello, el juzgador debe considerar las cuatro virtudes cardinales como el referente fundamental para entender las virtudes propuestas en el Código de Ética y, por tanto, para entender, la labor propia del que juzga. En este sentido, las virtudes que deben desarrollarse por el juzgador son las siguientes:

Justicia: Siguiendo a Aristóteles y a Santo Tomás, el Dr. Saldaña define la justicia como el hábito por el cual, con constante y perpetua voluntad, se da a cada uno lo suyo o su derecho, entendiendo al derecho no sólo como un bien o cosa material sino también como una acción.

Prudencia: Es la deliberación detenida y reflexiva sobre el asunto que se le ha dado a conocer al juez. La prudencia es, junto con la justicia, una de

²³ Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p.18.

las virtudes más importantes que tiene que cultivar el juzgador.

Fortaleza: Existen dos acepciones para definir a la fortaleza. La primera de ellas, la concibe como la realización de una acción humana que tiende a su perfeccionamiento con ánimo firme e inmovible. La fortaleza tiene como antecedente al tercer requisito para que un acto sea virtuoso, es decir, que sea llevado a cabo con un ánimo firme e inmovible. La segunda acepción de la fortaleza, la explica como aquella cualidad o virtud que implica una firmeza de ánimo para afrontar y rechazar los peligros.

Templanza: Es la orientación que la razón hace de las inclinaciones o apetitos más fundamentales para la subsistencia humana. Estos deseos básicos son beber, comer y el aspecto sexual. Aquella virtud que ejercita el juez para orientar su vida pública y privada y no excederse en la bebida, la comida o el aspecto sexual.

Estas cuatro virtudes son importantes para el juez, pues mientras la justicia y la prudencia nos ayudan a conocer y hacer el bien, la fortaleza y la templanza nos ayudan a defenderlo.

Cabe señalar que, complementariamente a estas virtudes cardinales, la magnanimidad también debe convertirse en un valor fundamental de la labor judicial.

La magnanimidad hace referencia a que un buen juez debe ser magnánimo, es decir, ha de entender que la función que realiza, y para la que está llamado, es un asunto trascendental, de gran importancia y que, en definitiva, su función constituirá una contribución fundamental para el bien común de la sociedad entera.²⁵

PRINCIPALES CÓDIGOS DE ÉTICA RELATIVOS A LA FUNCIÓN JUDICIAL

Principios básicos de Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura.

- ▶ **Órgano, fecha y lugar de emisión:** Elaborado en el Séptimo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, mediante su resolución dieciséis, el 29 de noviembre de 1985 en La Haya, Holanda.²⁶
- ▶ **Documento que le dio origen:** Resolución número dieciséis del Sex-to Congreso de las Naciones Unidas, a través del Comité de Prevención del Delito y Lucha de la Delincuencia, además de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y los pactos de 1966, en cuanto a la protección de los derechos civiles y políticos, y del pacto de derechos económicos, sociales y culturales.²⁷

- ▶ **Objetivo general:** Elaborar directrices en materia de la independencia de los jueces y fiscales, para su selección, capacitación y situación jurídica.²⁸
- ▶ **Estructura:** Está dividido en nueve Considerandos.
- ▶ **Principios que sostiene:**
 - ◆ La independencia de la judicatura garantizada por el Estado y la Constitución.
 - ◆ Libertad de expresión y asociación.
 - ◆ Competencia profesional, selección y formación.
 - ◆ Condiciones de servicio e inmovilidad.
 - ◆ Secreto profesional e inmunidad de los jueces en sus deliberaciones y de información confidencial para el desempeño de sus funciones.
 - ◆ Medidas disciplinarias, suspensión y separación del cargo, siempre y cuando exista una acusación o queja.

Principios de Bangalore:

- ▶ **Órgano, fecha y lugar de emisión:** Elaborado por Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en el año 2002, en la Haya Holanda.²⁹
- ▶ **Documento que le dio origen:** La Resolución E/CN.4/2003/65.³⁰
- ▶ **Objetivo general:** Plantear la protección a los derechos humanos, a través de una judicatura competente, independiente e imparcial, de acuerdo a los preceptos señalados en la Constitución.³¹
- ▶ **Estructura:** Esta dividido en Considerandos, una Sección de Principios que a su vez se divide en Valores que para su estudio se subdivide en numerales y por cada numeral existen medios de aplicación; también existe una Sección de Definiciones y una Nota Explicativa del instrumento internacional.³²
- ▶ **Principios que sostiene:**
 - ◆ Independencia judicial.
 - ◆ Imparcialidad en las decisiones del juez y del proceso judicial.
 - ◆ Integridad en el comportamiento del juez.
 - ◆ Igualdad en la perspectiva del juez para la debida toma de sus decisiones.
 - ◆ Competencia y diligencia.
 - ◆ Corrección.³³

Estatuto Universal del Juez:

- ▶ **Órgano, fecha y lugar de emisión:** Elaborado por el Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados, el 17 de noviembre de 1999 en Taipei, Taiwán.³⁴
- ▶ **Objetivo general:** Garantizar la independencia, autonomía, eficacia,

²⁴ MARROQUÍN Zaleta, Jaime Manuel. *Op.cit.*

profesionalidad, transparencia, disciplina, asociación y remuneración del juez dentro de su actividad jurisdiccional, con base a la sumisión de la ley.³⁵

- ▶ **Estructura:** Contiene un preámbulo y quince artículos, donde se definen los principios generales aplicables a la función judicial.
- ▶ **Principios que sostiene:**
 - ◆ Independencia en el conjunto de actividades del juez, para garantizar probidad en el juicio.
 - ◆ Sumisión a la ley. El juez debe de enfocar su actividad jurisdiccional con base a la ley.
 - ◆ Autonomía personal.
 - ◆ Imparcialidad y deber de reserva.
 - ◆ Eficacia.
 - ◆ Estabilidad en la función jurisdiccional.
 - ◆ Profesionalización de la carrera judicial.
 - ◆ Imposición de sanciones dentro del marco de la responsabilidad civil y penal.
 - ◆ Mantener el derecho de asociación profesional.
 - ◆ Remuneración al juzgador por desempeñar sus funciones de conformidad con la ley.³⁶

Código de Conducta de los Jueces de los Estados Unidos de América:

- ▶ **Órgano, fecha y lugar de emisión:** Elaborado por la Conferencia Judicial en los Estados Unidos, de 1995 a 1996.³⁷
- ▶ **Objetivo general:** Aplicar en la función jurisdiccional los principios de independencia, integridad, imparcialidad y diligencia, sirviendo como ley marco ante la falta de estipulación de aquellas entidades o condados que no tengan código de conducta judicial.³⁸
- ▶ **Estructura:** Está dividido en siete reglas, en principios y en virtudes.³⁹
- ▶ **Principios que sostiene:**
 - ◆ Independencia e integridad profesional del juez.
 - ◆ Imparcialidad e independencia.
 - ◆ Dirección y control de conformidad con las normas que establezcan el profesionalismo en el deber jurisdiccional.
 - ◆ La descalificación del juez ante cuestiones que no sean de su competencia.
 - ◆ Principio de información de los deberes del juez de conformidad con la ley y transparencia gubernamental.
 - ◆ Abstención de la función jurisdiccional sobre ingerencias de índole política.

CÓDIGOS DE CONDUCTA EN EUROPA

Código de Ética de los Magistrados Ordinarios de Italia:

- ▶ **Órgano, fecha y lugar de emisión:** Elaborado por el Comité Directivo General de la Asociación Nacional de Magistrados, el 7 de mayo de 1994, en la Ciudad de Roma Italia.⁴⁰
- ▶ **Documento que le dio origen:** De la aplicación facultativa del artículo 58 bis de la ley número 2993, introducido por el decreto de ley número 546/93.
- ▶ **Objetivo general:** Dar individualización a las reglas éticas de la función jurisdiccional de los Magistrados e incluso del Ministerio Público, inspiradas en la ejecución de valores morales y en la profesionalización del comportamiento humano. Dicha profesionalización se actualizará y profundizará de conformidad con los conocimientos adquiridos en la función judicial.⁴¹
- ▶ **Estructura:** Está dividido en Premisa, en dos partes y catorce artículos.
- ▶ **Principios que sostiene:**
 - ◆ Desinterés personal del magistrado al caso controvertido.
 - ◆ Independencia.
 - ◆ Imparcialidad.
 - ◆ Actualización profesional.
 - ◆ Información de su oficio.
 - ◆ No adhesión a las asociaciones.
 - ◆ Dignidad de funciones judiciales.
 - ◆ Probidad en el desarrollo judicial.

Estatuto de los Jueces y Abogados Generales en Europa:

- ▶ **Órgano, fecha y lugar de emisión:** Elaborado por el Tribunal de Primera Instancia de las comunidades europeas en 1998, en Ámsterdam, Holanda.⁴²
- ▶ **Documento que le dio origen:** Tratado de Roma.
- ▶ **Objetivo general:** Establecer de forma sistemática, las virtudes y principios que deberán emplear los jueces, abogados generales, secretarios y ponentes del Tribunal de Justicia, para el desarrollo de su función judicial, tomando en consideración la inmunidad en la función jurisdiccional.

²⁹ “Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, 2002”. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/63/pr/pr26.pdf>

³⁰ *Ídem.*

³¹ *Ídem.*

³² *Ídem.*

³³ Extracto de la sesión impartida por el Dr. Javier Saldaña en las instalaciones del Instituto de la Judicatura Federal. *Op.Cit.*

³⁴ “Estatuto Universal del Juez”, en *Hacia un Código de Ética para el Poder Judicial de la Federación*. CD-ROM, México, 2003.

³⁵ *Ídem.*

- ▶ **Estructura:** Está dividido en cuatro títulos y en cincuenta y siete artículos.⁴³
- ▶ **Principios que sostiene:**
 - ◆ Principio de inmunidad de jurisdicción.
 - ◆ Principio de exclusividad en la labor judicial.
 - ◆ Principio de imparcialidad.
 - ◆ Principio de independencia.
 - ◆ Principio de competencia jurídica para resolver conflictos.
 - ◆ Principio de oralidad en el procedimiento.
 - ◆ Principio de emotividad de las resoluciones jurisdiccionales.
 - ◆ Principio de revisión de sentencias cuando éstas no se haya solucionado conforme a derecho.

Estatuto del Juez Iberoamericano:

- ▶ **Órgano, fecha y lugar de emisión:** Elaborado durante la Sexta Cumbre de Presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, los días 23, 24 y 25 de mayo del 2001 en Santa Cruz Tenerife, Canarios, España.⁴⁴
- ▶ **Documento que le dio origen:** El acuerdo de la Sexta Cumbre Iberoamericana de presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos.
- ▶ **Objetivo general:** Dar amplitud a la Reforma Judicial, a efecto de que el Estado cuente con mas y mejores herramientas para hacer frente a las exigencias y necesidades sociales, poniendo la justicia en manos de los jueces de clara idoneidad técnica, profesionalización y ética, aumentando así la calidad de la justicia.⁴⁵
- ▶ **Estructura:** Está dividido en cuarenta y cuatro artículos, y en principios de función judicial.⁴⁶
- ▶ **Principios que sostiene:**
 - ◆ Independencia judicial como en los medios de comunicación.
 - ◆ Imparcialidad.
 - ◆ Selección del juez según las actitudes en su desarrollo profesional.
 - ◆ Principio del ejercicio de la carrera judicial.
 - ◆ Inamovilidad de las funciones del juez.
 - ◆ Objetividad en la conformación de la carrera Judicial.
 - ◆ Principio de evaluación del desempeño de la función judicial.
 - ◆ Capacitación.

²⁵ Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p.19

²⁶ "Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura", Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Ginebra, Suiza. www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/h_comp50_sp.htm

²⁷ Extracto de la sesión impartida por el Dr. Javier Saldaña en las instalaciones del Instituto de la Judicatura Federal.

²⁸ Ídem.

- ♦ Retribución, seguridad social y medios materiales.
- ♦ Principio de derecho de asociación profesional.
- ♦ Principio de equidad.
- ♦ Principio de fundamentación y motivación en las resoluciones y actuaciones de los jueces.
- ♦ Principio de secreto profesional.

Código de Ética del Poder Judicial de la Federación:

- ▶ **Órgano, fecha y lugar de emisión.** Elaborado por los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, y por la Sala Superior del Tribunal Electoral, en agosto de 2004, en la Ciudad de México, Distrito Federal.⁴⁷
- ▶ **Documento que le dio origen:** Los artículos 17 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁸
- ▶ **Objetivo general:** Recoger los principios, reglas y virtudes judiciales, que se consideran idóneos para constituir un referente deontológico, que pueda no sólo guiar la conducta de los juzgadores federales y de sus auxiliares, sino facilitar la reflexión ética sobre los diversos aspectos de la función que desempeñan consecuentemente así como complementar o reglamentar la legislación vigente de la materia en cualquier tipo de responsabilidad jurídica de los miembros del propio Poder Judicial de la Federación.
- ▶ **Estructura:** Está dividido en cinco capítulos y, cuarenta y nueve artículos.
- ▶ **Principios que sostiene:**
 - ♦ Independencia.
 - ♦ Imparcialidad.
 - ♦ Objetividad.
 - ♦ Profesionalismo.

⁴⁰ “Código de Ética de los Magistrados Ordinarios de Italia”, en *Hacia un Código de Ética para el Poder Judicial de la Federación*. CD-ROM, México, 2003.

⁴² “Código de Ética de los Magistrados Ordinarios de Italia”, en *Hacia un Código de Ética para el Poder Judicial de la Federación*. CD-ROM, México, 2003.

Capítulo III

ANÁLISIS DE LA SENTENCIA SCOTT VERSUS SANFORD DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

A continuación se plantea el análisis de una de las resoluciones más criticadas de la Suprema Corte de los Estados Unidos, utilizando argumentos jurídicamente incorrectos que dan evidencia de una falta de ética de los *Justices* que integraban aquel órgano a través de varios datos que se pondrán en consideración.

Esta sentencia es la relativa al caso Dred Scott versus Sanford, que fue dictada en 1856, en los Estados Unidos de América, en una época en la que aún existía la esclavitud en gran parte del país, además de ciertos países del continente como Brasil, Cuba o Puerto Rico.

ANTECEDENTES DE LA CORTE AMERICANA Y LA SITUACIÓN SOCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS

La Corte de los Estados Unidos fue presidida hasta 1835 por John Marshall, fecha en que falleció cuando aún ostentaba el cargo, luego de una continua tensión del órgano jurisdiccional con el Presidente Jackson. Esta coyuntura se veía como la posibilidad de que el relevo recayerá en una persona más afín al presidente. Quien resultó ser un asesor jurídico de nombre Roger B. Taney, que fue ratificado por el senado en marzo de 1836. Hay que señalar que Taney había sido rechazado por el Senado en ocasiones anteriores, para ocupar el cargo de Secretario del Tesoro y el propio cargo de juez de la corte. Sin embargo, en esta última ocasión se aprobó su nombramiento. La presidencia de la Corte por Taney venía a la par de la mayor fama que había alcanzado la corte bajo la administración de Marshall, y de un gran prestigio sobre el papel que se desempeñaba.

Por otro lado, el debate sobre la esclavitud había aumentado de intensidad, debido a la anexión que tuvo el país de nuevos territorios como el de Lousiana, donde no se permitía la esclavitud conforme a un decreto presidencial de 1846, conocida como la cláusula “Wilmot Proviso”, además de que se facultaba al

³⁶ “Estatuto Universal del Juez”, en *Hacia un Código de Ética para el Poder Judicial de la Federación*. CD-ROM, México, 2003.

congreso federal la toma decisiones al respecto. Quienes defendían la constitucionalidad de la esclavitud, por su parte, negaban la facultad del Congreso Federal para legislar en los nuevos territorios, pues señalaban que eran territorios de propiedad común y debían ser administrados por todos los estados para su bienestar. En este contexto se planteó la demanda de Drett Scott.

HECHOS Y SENTENCIA “DRETT SCOTT VERSUS SANDFORD”.

Dred Scott era esclavo del que se sabe que originalmente se llamaba Sam. Era propiedad del Dr. John Emerson, un cirujano que trabajaba para el ejército. La carrera del Dr. Emerson lo llevó, junto con sus esclavos, a los territorios libres de Illinois y Wisconsin. Estando en Wisconsin, Dred Scott se casó con Harriet Robinson, cuya propiedad pasó también al Dr. Emerson, quien a su vez contrajo matrimonio con Eliza Irene Sandford en 1838.

Al morir el Dr. Emerson, sus esclavos quedaron a cargo de su esposa. El 8 de abril de 1846 Dred y Harriet Scott demandaron ante un tribunal del condado de San Luis, Missouri, su libertad. Para tal efecto fueron presentadas dos demandas, pero Harriet Scott se desistió de la suya para disminuir los costos del juicio. Había algunos precedentes en la jurisdicción local de Missouri de acuerdo con los cuales si un esclavo regresaba al Estado luego de haber permanecido en un territorio libre, podía permanecer siendo libre. Dichos precedentes habían corroborado el principio de que “una vez libre, siempre libre” (“once free, always free”).

El juicio fue ganado en primera instancia por Dred Scott, pero la Suprema Corte de Missouri en 1852, desechó el sentido del fallo del juez inferior, y apartándose de numerosos precedentes, dejó sin efecto el principio “una vez libre, siempre libre”. Para entonces, el caso había tomado ya cierta notoriedad, en vista sobre todo de la intensidad con que se estaba discutiendo sobre la cuestión esclavista en todo el país.

El caso finalmente llegó ante la mesa de los jueces de la Corte Suprema de los Estados Unidos. La cuestión que los abogados de Dred llevaron ante la Corte se refería al estatuto ciudadano de las personas de color libres. ¿Eran las personas de color no sometidas a esclavitud ciudadanos de los Estados Unidos con plenos derechos? Esa era la pregunta que Dred quería que la Corte resolviera. La cuestión, de orden más amplio y con mayor interés político, de

⁴⁷ *Código de ética del Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004

si el Congreso podía prohibir la esclavitud en los nuevos territorios carecería de interés si los derechos de ciudadanía no eran reconocidos a las personas de color.⁴⁹

Al principio la opción de la mayoría de jueces de la Corte parecía inclinarse por emitir una sentencia de bajo perfil político, limitándose a resolver con base en la legislación de Missouri, pero dejando fuera de su pronunciamiento el tema de los alcances de la ciudadanía de las personas de color y de la competencia del Congreso para prohibir la esclavitud en los nuevos territorios. Hay varios testimonios escritos que avalan que la Corte ya había decidido tomar esa ruta,⁵⁰ lo que hubiera hecho del caso Dred un caso menor en la historia constitucional de los Estados Unidos.

Sin embargo debido a presiones políticas, la Corte tuvo que modificar su postura inicial y abordar en su sentencia las cuestiones más delicadas. El cambio de postura fue introducido por el juez James M. Wayne, originario de Georgia, quien, sirviendo como juez local en la ciudad de Savannah, había dictado una condena por haber abierto una escuela para personas de color. Una mayoría de cinco miembros de la Suprema Corte, todos originarios de Estados esclavistas, apoyaron el criterio de Wayne. Habiendo tomado la decisión de entrar al fondo, el *Chief Justice* Taney quedó a cargo de la redacción del proyecto.⁵¹

En esos días hubo presiones a la Corte por parte del Poder Ejecutivo, incluyendo al Presidente Electo Buchanan, que quería ver resuelto el tema antes de tomar posesión del cargo. Durante su campaña, Buchanan había dicho que el tema de la esclavitud era de carácter eminentemente jurídico y que debía ser resuelto por la Suprema Corte. Seguramente se había percatado de la enorme complejidad del problema y había decidido, como se hace también hoy en día, trasladarlo a la mesa de los tribunales, como una forma de lavarse las manos o desentenderse del tema.

El fallo fue dado a conocer el 6 de marzo de 1856. Taney leyó el voto de la mayoría de los jueces durante dos horas. Luego cada uno de los jueces que se sumaron al criterio del Presidente de la Corte leyó su propia opinión, y lo mismo hicieron los dos justices que votaron en contra: Curtis y McLean.

La sentencia de Taney tuvo tres principales aspectos:

1. Las personas de color, aunque fueran libres, no tenían ni nunca

⁴⁴ Estatuto del Juez Iberoamericano”, en *Hacia un Código de Ética para el Poder Judicial de la Federación*. CD-ROM, México, 2003.

- podrían tener la ciudadanía de los Estados Unidos;
2. Dred Scott no pudo convertirse en hombre libre por haber vivido en un territorio libre, porque el reconocimiento que de esa libertad había hecho el Congreso era inconstitucional, al no tener el propio Congreso facultades para tal efecto; y
 3. La situación jurídica de Scout, al haber vuelto a Missouri se rige por la ley del Estado, no teniendo efecto el reconocimiento de hombre libre que podía haber obtenido de la ley local de Illinois donde había vivido.

Sin duda alguna, la cuestión más espinosa y decepcionante de la sentencia era justamente que negaba el carácter de ciudadanos a las personas de color, incluso si eran libres. Es decir, obligaba a ciertas personas, por razón de su raza, a permanecer en una especie de limbo legal, sin poder acceder a la dignidad que implican los derechos de ciudadanía.⁵² Los párrafos relativos de la sentencia suscitan todavía rubor y pena ajena; en ellos se afirman sandeces éticas y jurídicas como las siguientes:⁵³

“La cuestión es muy sencilla, ¿puede un negro, cuyos antepasados llegaron a este país para ser vendidos como esclavos, convertirse en un miembro de pleno derecho de la comunidad política creada por nuestra Constitución y, por consiguiente, gozar de todos los derechos, libertades e inmunidades que ésta garantiza? Uno de estos derechos es el de litigar ante un tribunal... Las expresiones “el pueblo de los Estados Unidos” y “los ciudadanos” son sinónimas. Ambas se refieren al cuerpo político que, de acuerdo con nuestras instituciones republicanas, es titular de la soberanía, detenta el poder y gobierna a través de sus representantes. Es lo que coloquialmente llamamos “el pueblo soberano”, y cada ciudadano es parte de él, e individualmente titular de la soberanía. La cuestión es si la persona ahora recurrente forma parte de ese pueblo y si es cotitular de la soberanía. Creemos que no.

Este tipo de personas no están incluidas, y no estaba previsto que lo estuvieran, en el concepto constitucional de “ciudadanos” y, por consiguiente, no pueden válidamente reclamar ninguno de los derechos, libertades e inmunidades que la Constitución garantiza a los ciudadanos de los Estados Unidos. Al contrario, en el momento constituyente eran considerados una raza subordinada e inferior, bajo la autoridad de la raza dominante, y, en libertad o en esclavitud, continúan sometidos a ella y no tenían más derechos que los que las autoridades quisiesen otorgarles...

A juicio del Tribunal, el Derecho, la historia y el lenguaje empleado en la Declaración de Independencia ponen de manifiesto que en aquel momento fundacional no se incluía en el ámbito de aplicación de este memorable

texto a las personas que fueron importadas como esclavos, ni a sus descendientes, ya alcancen la libertad o permanezcan esclavos, ni se les reconocía como parte de la comunidad política...”

Como puede verse en los párrafos transcritos, Taney afirmaba en su texto, de forma vergonzante, que las personas de color habían sido durante más de un siglo reconocidas como seres inferiores, incapaces de asociarse con las personas blancas para cualquier propósito social o político; en tanto que eran inferiores, no tenían ningún derecho que los blancos debieran respetar. De hecho, el reducir a las personas de color a la esclavitud era algo que operaba en su beneficio. Dred Scott había sido comprado y vendido, tratado como un artículo ordinario de mercancía y tráfico mercantil. No tenía derecho siquiera a promover acciones judiciales ante los tribunales. Pero además, en virtud de que los esclavos eran considerados como mercancías y estaban por tanto sujetos al derechos de propiedad (eran bienes, cosas, no personas), si se declaraba por el Congreso de los Estados Unidos alguna limitación para la esclavitud se afectaban los derechos de los propietarios de los esclavos.

ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA SENTENCIA DE DRETT SCOTT.

La mayoría de los analistas que han estudiado la historia de la Suprema Corte de los Estados Unidos coinciden en que la sentencia del caso de Scott es la peor que ha dictado ese tribunal en toda su historia, que rompió con un excelente prestigio que contaba a esa fecha, peor aún la falta de ética de los *Justices* puede haber sido una cuestión clave que precipitó al país en una guerra.

Intereses personales de los juzgadores, intervención política del titular del ejecutivo federal de los Estados Unidos, presiones externas de los tribunales jurisdiccionales locales en los Estados esclavistas dieron como resultado un fallo injusto e insostenible argumentativamente desde la perspectiva jurídica. La obligación de los *Justices* de haberse desprovisto de aquellos elementos subjetivos, como el haber dictado resoluciones a favor de la esclavitud o mantener esclavos de su propiedad, que ofuscaron la claridad de sus afirmaciones y terminaron realizando una interpretación de la Constitución Norteamericana que pareció pretender ser de tipo histórica-evolutiva y que no es otra cosa que una resolución *ad hoc* a las necesidades políticas y personales de la élite jurisdiccional de aquél país en la época.

No se debe pasar por alto, al hacer esta crítica que el Órgano de delibera-

ción es el máximo órgano de control constitucional de los Estados Unidos, y por lo mismo, tiene la última palabra en la interpretación que se haga de la Constitución, por lo que no se debe pensar que sus fallos deban ser siempre infalibles, pero sí se les debe obligar a que al análisis sea tan razonable que tome todos los elementos a juicio presentados, y a su vez elimine en absoluto aquéllos externos al planteamiento directo del caso sujeto a su consideración.

Sin duda la décimo tercera enmienda a la Constitución Norteamericana modificó un falso paradigma que había presentado la Suprema Corte, sin embargo la discriminación racial cambió paulatinamente su realidad social, y no es hasta el siglo XX, cuando se adopta una verdadera apertura en el concepto de igualdad como derecho fundamental de todo ciudadano norteamericano y la eliminación de obstáculos de desigualdad por razón de raza.

Hoy no se concibe al poder judicial como un mero interprete literal de la Ley, sino incluso como integrador de la misma, y es por ello que su fortalecimiento se debe en gran medida a buscar legitimar su actuación desde la convicción de racionalidad en su obrar. Para lo cual se ha provisto de una serie de mecanismos que respeten la autonomía de los jueces y la de las propias instituciones jurisdiccionales. Mecanismos tales como la inamovilidad en la función, la carrera judicial, autonomía presupuestaria, control y vigilancia interna, entre otros, garantizan cierta calidad del trabajo judicial y ciertas aptitudes de los funcionarios encargados del mismo. Nunca son herramientas bastantes u obstáculos insalvables para la corrupción de los servidores públicos, pero sí la hacen más difícil. Por ello es que en los últimos años del siglo XX proliferó la creación de Códigos de Ética en los distintos países, pues éstos vienen a resumir principios o máximas que se persiguen con los controles externos antes planteados, como la Independencia, Imparcialidad, Objetividad y Profesionalismo; además de buscar, como lo señala el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación como principio máximo, la Excelencia de los servidores encargados de administrar justicia, pues como dice el refrán “para serlo primero hay que parecerlo”, es decir no basta decir que son buenos jueces sino también es importante la percepción que los justiciables tienen de aquéllos.

Podríamos aquí señalar que es necesaria la integridad de un juez tanto en

⁵² SCHWARTZ, Bernard, “A history of the Supreme Court”, *cit.*, p. 119.

⁵³ BELTRÁN De Felipe, Miguel y GONZÁLEZ García, Julio V. “Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América”, *cit.* pp. 145-147.

su ámbito personal como el profesional, pues como lo señala Jorge Malem Seña, “*si la función del juez es juzgar y ejecutar lo juzgado aplicando la constitución, el sistema de fuentes y los valores contenidos en ella que sean compatibles con la ética crítica, resultaría que para ser un buen juez, desde el punto de vista técnico, debe resolver los conflictos que competencialmente conoce imbuyendo sus decisiones precisamente de esos valores en todos aquellos casos que fuera menester. Las valoraciones ajenas serían entonces inaceptables y de ninguna manera podrían ser invocadas o utilizadas en ningún caso. Una mala persona definida en términos de su rechazo a este sistema de valores políticos no podría ser en ese sentido un buen técnico como juez. Conviene recordar por otra parte el compromiso que los jueces y magistrados adquieren cuando en una democracia juran sus cargos y prometen obedecer la constitución y las leyes. Al hacerlo refuerzan, si esto es posible, sus obligaciones para con estos principios morales.*”⁴⁹

⁴⁹ SCHWARTZ, Bernard. “A history of the Supreme Court”, cit., p. 112.

⁵⁰ *Ídem.*

⁵¹ *Ídem.*

⁵⁴ MALEM SEÑA, JORGE F., Revista Doxal. Cuadernos de Filosofía del Derecho No. 24 año 2001. Alicante, España, *¿Pueden las malas personas ser buenos jueces?*, cit., p. 403.

La violencia de género como vulneración de la dignidad humana: el papel del derecho en la lucha por la igual dignidad de la mujer

Isabel Turégano Mansilla*

Sumario: 1. Introducción. 2. Universalidad de los derechos y derechos de las mujeres. 2.1. Feminismo y diferencia. La categoría de género. 2.2. La dicotomía de lo público y lo privado y la exclusión de la familia de las consideraciones sobre la justicia. 3. Igualdad y diferencia. 4. Acerca del papel del derecho en la lucha por la igual dignidad de la mujer. 4.1. La adopción de una ley integral contra la violencia de género. El caso español. 4.2. Mediación y violencia de género.

* Profesora titular de “filosofía del derecho” de la Universidad de Castilla-La Mancha, España.

Resumen: *El fenómeno de la violencia de género se conforma por diversos aspectos sociales que implican la consideración desigual de la dignidad de la mujer. La protección de los derechos femeninos requiere medidas sociales, educativas y culturales que se aúnen a la legislación civil y penal.*

La diferenciación entre términos como “género” y “sexo” constituye parte primordial del conflicto, puesto que establecen una diferencia entre la femineidad, como identidad compleja, y la mera composición biológica, conformando una estructura rígida de los conceptos “hombre” y “mujer.” La situación actual del desarrollo social femenino ha generado la necesidad de regular entornos privados, gestores de la equidad o desigualdad femenina, para favorecer su igualdad en la vida pública.

Es importante identificar las desigualdades sociales materia del combate contra la violencia de género, en el cual se han implantado medios alternativos de solución de conflictos, que favorezcan al Derecho Penal en esta tarea.

¹ALMOGUERA, Joaquín. “La violencia de género como vulneración de la dignidad humana”, En: RODRÍGUEZ Palop, M. E, CAMPOY Cervera, I., y REY Pérez, J. L. (eds.) Desafíos actuales a los derechos humanos: la violencia de género, la inmigración y los medios de comunicación. Madrid, Dykinson, 2005, p.48.

² El concepto de “violencia de género” se refiere a la violencia ejercida contra la mujer y que se utiliza como instrumento para mantener la discriminación y la desigualdad en las relaciones de poder entre los géneros. Comprende la violencia física, sexual y psicológica, ejercidas tanto en la vida privada como pública siendo el principal factor de riesgo el hecho de ser mujer (tomo la definición de FERNÁNDEZ Alonso, M^a Carmen, en su “Guía de Actuación ante los malos tratos contra la mujer,” Valladolid, editada por la Sociedad Castellana y Leonesa de Medicina de Familia y Comunitaria, 2005, p.20).

1. Introducción.

El fenómeno de la violencia de género contiene un factor esencial que le confiere un perfil propio respecto de otros fenómenos de violencia social, consistente en la consideración desigual de la dignidad de la mujer en cuanto tal¹. Tal y como viene siendo definida la violencia de género, ésta no se reduce a un atentado contra la vida y la integridad de la mujer sino que existe un plus adicional de desvalor que se refiere al modo en que atenta a su dignidad e igualdad². La larga lucha por el reconocimiento de la dignidad humana supuso la afirmación de la autonomía e independencia moral de toda persona, su consideración como sujeto activo con capacidad propia de conocimiento, decisión y actuación. Sin embargo, la tardía inclusión de las mujeres a la igual dignidad formal no ha logrado todavía evitar que en muchos casos sigan existiendo situaciones reales de dominio cultural y sometimiento. En este sentido, el valor de la dignidad humana y una comprensión compleja del principio de igualdad constituyen un marco fundam-entador necesario para debatir sobre las soluciones prácticas.

La protección de los derechos de las mujeres ante la problemática que nos ocupa no puede reducirse a medidas penales y civiles de garantía de las libertades individuales, sino que requiere medidas sociales, educativas y culturales orientadas a la protección de un grupo social concreto. A partir de esta constatación se abre una amplia variedad de opciones teóricas acerca del modo en que se ha de interpretar la idea de diferencia y la posibilidad de fundar la categoría de género, de las que depende la adecuada reconstrucción del problema de la violencia de género y el diseño de vías para su superación. La teoría crítica feminista parte de la constatación de la efectiva discriminación histórica de las mujeres, por el hecho de serlo, tanto en los modelos normativos como en la práctica, y propone reconstruir la teoría y la práctica con el objetivo de corregir la subordinación dominante. Pero a partir de esta constatación común, el feminismo ha ofrecido una pluralidad de propuestas

interpretativas y normativas para comprender y tratar la diferencia.

2. Universalidad de los derechos y derechos de las mujeres

El proyecto emancipatorio de la modernidad contenía las bases filosóficas que deberían haber permitido la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, puesto que partía de la universalización de la racionalidad y autonomía de las personas y su emancipación de la autoridad y de prejuicios irracionales. Sin embargo, el propio discurso teórico ilustrado contenía categorías -tales como el concepto de “naturaleza”, la retórica de la privacidad afectiva, o el confuso concepto kantiano de “derecho personal de naturaleza real”- mediante las que se sustrae a las mujeres su consideración de sujetos de igual valor moral y se obstaculiza su desarrollo en la esfera política. Por ejemplo, en su *“Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres”*, Rousseau parte de la desigualdad natural de hombres y mujeres para legitimar el modelo de familia patriarcal y la subordinación de la mujer³.

La lucha por los derechos de las mujeres en este momento se presenta como reivindicación de la inclusión de las mujeres en los principios universalistas de la Ilustración, considerando que el alcance del principio de igualdad no podía ser restringido a una parte de la población y que su consolidación universal era una premisa necesaria para la autonomía de las mujeres. Es representativa de este periodo la célebre obra *Vindicación de los derechos de la mujer* de Mary Wollstonecraft, en la que no sólo se reivindican derechos políticos sino la individualidad moral de las mujeres y su capacidad de elección racional⁴. La autonomía, como ideal moral que permite a cada individuo elegir su propio plan de vida y que se traduce en la teoría política en la demanda de libertad, será junto con la igualdad la base teórica de la crítica feminista hasta mediados del siglo XX.

Sin embargo, desde la década de los años setenta se han ido abriendo paso nuevos enfoques teóricos que, frente al feminismo de la igualdad, van planteando un “feminismo de la diferencia”. De modo genérico, el debate se centra en la crítica a la adecuación del discurso universalista de la modernidad y la necesidad de derivar consecuencias normativas de la diferencia de las

³WOLLSTONECRAFT, Mary. (1792), *“Vindicación de los derechos de la mujer,”* trad. de MARTINEZ Gimeno C., Madrid, Cátedra, 1996.

⁴ Para un repaso más amplio de las interpretaciones más relevantes de la diferencia en la teoría feminista me remito al trabajo de ALVAREZ, Silvia, *“Diferencia y teoría feminista”*, En: BELTRAN, Elena. y MAQUIEIRA, Virginia. (eds.), *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*, Madrid, Alianza, 2001, pp.243-286.

mujeres respecto de los varones.

En el plano filosófico, la universalidad del discurso ilustrado de los derechos ha sido criticado por su carácter ideal y abstracto. La crítica feminista emplea una doble argumentación: por una parte, el denominado feminismo cultural y el posmoderno rechazan el proyecto ilustrado por su concepción abstracta y unitaria del sujeto y consideran que éste debe concebirse siempre en relación a un contexto y a una cultura; por otra parte, se pone de manifiesto que la abstracción del discurso liberal supone la idealización encubierta de un modelo concreto de sujeto: el individuo varón propietario⁵.

2.1. *Feminismo y diferencia. La categoría de género*

Parte de la teoría feminista comparte con la corriente comunitarista el rechazo a la concepción liberal del sujeto abstraído y desarraigado, en cuanto que considera que las mujeres, como tales, tienen una identidad con características específicas que difiere de la de los varones. Se considera que las actitudes y valores hacia las que las mujeres muestran una especial disposición se gestan en contextos particulares de relaciones concretas. El *feminismo cultural* resalta el valor de los roles, actitudes o características típicamente femeninas y considera que existe un vínculo causal entre las funciones biológicas y características naturales de las mujeres y una predisposición a ciertas capacidades y valores propios. En esta línea, el enfoque psicológico de la identidad de género y el denominado “pensamiento maternal” dieron lugar a un intenso debate en la teoría de la justicia y sirvieron como contrapunto a la concepción liberal de la justicia basada en la imparcialidad. Los estudios de autoras como Nancy Chodorow, Carol Gilligan y Sara Ruddick⁶, poniendo de manifiesto, las primeras, los mecanismos psicológicos que intervienen en la asunción del rol de empatía y afecto que asumen las mujeres y, la última de las citadas, el papel central que la maternidad tiene en la determinación de la especificidad femenina, abrieron el debate en torno a una *ética del cuidado* para la que las mujeres desarrollan aptitudes morales propias de las que deriva un modelo ético más adecuado⁷. Mientras que conforme al modelo masculino de comportamiento moral la ética se funda en la idea de derechos en

³ Las funciones sexuales y reproductoras de la mujer son las que, en el pensamiento de Rousseau, dan origen a la familia y con ella la desigualdad y falta de autonomía de las mujeres. Afirma Rousseau, “cada familia vino a ser una pequeña sociedad [...] Y fue entonces cuando se estableció la primera diferencia en la manera de vivir de los sexos, que hasta ese momento sólo habían tenido una [...] Las mujeres se hicieron más sedentarias y se acostumbraron a guardar la choza y los hijos, mientras que el hombre iba en busca de la subsistencia común” (ROUSSEAU, J.J. (1775), “Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres,” Madrid, Alianza, 1980, p.253).

competencia ante la que se ofrece una solución imparcial y abstracta, la ética del cuidado se centra en los afectos y las emociones y se vincula a una noción fuerte de responsabilidad a partir de un modelo de razonamiento contextual. De este modo se confiere mayor valor a las virtudes que más propiamente genera el aprendizaje moral que han realizado las mujeres en el contexto en el que históricamente se han desenvuelto -tales como empatía, solidaridad, generosidad, intuición, compasión, etc.- y se considera que éstas han de ser la base de las relaciones interpersonales no sólo privadas o domésticas sino también sociales y públicas.

El *feminismo posmoderno* radicaliza la idea de diferencia y critica la categorización genérica de sujetos. En este sentido, no sólo rechaza el modelo racionalista universalista identificado con la cultura masculina, sino que se opone a la propia noción de género como definición homogeneizadora de las mujeres desde un postulado trascendental de la razón. Según Judith Butler, el género como categoría no adopta las mismas características en todos los contextos sociales y culturales, por ello, considera que no es un concepto emancipador, sino opresor y excluyente que ignora la diversidad entre mujeres con distintas realidades. La diferencia se concibe ahora como pluralidad absoluta, fragmentación y diversidad, el género se considera una construcción cultural que hay que desmontar⁸.

En cada una de estas corrientes del pensamiento feminista se ha concebido la idea de diferencia de un modo distinto. Las defensoras de una ética del cuidado no sólo emplean la categoría de género sino que la refuerzan separando a las mujeres como grupo desde un esencialismo que puede ser de naturaleza biológica o cultural. Por su parte, el pensamiento posmoderno critica la noción de las mujeres como grupo y no considera necesario elaborar categorías homogéneas para emprender políticas de emancipación⁹. En los

⁸ BUTLER, Judith. "Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity," Nueva York, Routledge, 1990. Sin llegar a este atomismo del pensamiento feminista posmoderno, otras teóricas han planteado la necesidad de diferenciar la realidad de las mujeres en función de contextos culturales específicos (la diferencia dentro de la diferencia). Así, las mujeres del tercer mundo han cuestionado el hecho de que exista una experiencia de ser mujer que sea generalizable y colectivamente compartida: ser negra -homosexual, pobre- y ser mujer es ser una mujer cuya identidad está constituida de forma diferente a la de las mujeres blancas -heterosexuales, de clase media-.

⁹ ÁLVAREZ, Silvia. "Diferencia y teoría feminista", op. cit., p.265.

¹⁰ En este sentido, OKIN, S. M., "Desigualdad de género y diferencias culturales", En: CASTELLS, C. (comp.), Perspectivas feministas en teoría política, Barcelona, Paidós, 1996, pp.185-206; YOUNG, I.M., "Gender as Seriality: Thinking about Women as a Social Collective", En: NICHOLSON, L. y SEIDMAN, S. (eds.), Social Postmodernism. Beyond Identity Politics, Cambridge University Press, 1995, pp.187-215.

últimos años, no sólo el feminismo posmoderno ha sido crítico con el concepto de género como categoría unificadora sino que también desde otras corrientes del pensamiento feminista se han planteado reformulaciones del concepto que tratan de dar cabida a una realidad compleja y plural, excluyendo la idea de una identidad específica¹⁰.

Identificar el género en virtud de una naturaleza propia de las mujeres o de una cultura propiamente femenina que se gesta en los contextos de vida familiar y comunitaria en el que se desarrolla su identidad lo convierte en una noción difícilmente emancipadora. Si la crítica moral a la discriminación histórica de las mujeres se hace depender de valores asociados a las virtudes propias del ámbito doméstico que se atribuyen en exclusiva a las mujeres, se torna imposible articular un modelo normativo alternativo y se restringe en exceso la pluralidad y la autonomía de las mismas. No obstante, si se desmonta radicalmente la noción de género no se pueden afrontar adecuadamente problemas tales como el de la violencia sexista que implica la desigual consideración de la dignidad de la mujer en cuanto tal. En este sentido, el género sigue siendo una categoría *analítica*, necesaria para atender algunos problemas centrales de nuestro tiempo.

El propio término “género” surgió en oposición al de “sexo” para superar las teorías deterministas biológicas, mostrando que las diferencias entre hombres y mujeres son el resultado de un complejo proceso de construcción social que genera desigualdades. Las diferencias entre ambos, que son fuente de discriminación y dominación, se conforman en la interacción social y se consolidan en las representaciones y prácticas sociales que asignan posiciones y pretensiones. En consecuencia, el empleo del género como categoría teórica permite identificar y analizar problemas sociales tales como la violencia sexista y concebirlos en su dimensión estructural y social, en cuanto elemento constitutivo de las desigualdades y de las asimétricas relaciones de poder vigentes en la organización social¹¹.

Esta dimensión social permite, además, concebir al agente social como articulación de un conjunto plural de posiciones, correspondientes a la multi-

⁶ CHODOROW, Nancy, “El ejercicio de la maternidad,” Barcelona, Gedisa, 1984; GILLIGAN, Carol “La moral y la teoría. Psicología del desarrollo femenino”, México, Fondo de Cultura Económica, 1985; RUDDICK, Sara, “Maternal Thinking. Towards a Politics of Peace”, Londres, The Women’s Press, 1989.

⁷ Un compendio de algunas contribuciones importantes a la ética del cuidado se encuentra en HELD, Virginia (ed.), “Justice and Care. Essential Readings in Feminist Ethics”, Boulder, Colorado, Westview Press, 1995.

plicidad de relaciones sociales en que se inscribe, y, de este modo, considerar que no existe una entidad homogénea “mujer” enfrentada con otra entidad homogénea “varón”, sino una pluralidad de relaciones sociales en las cuales la diferencia de género se construye de diversos modos y donde la lucha contra la subordinación tiene que plantearse de formas específicas y particulares. Por ello, el proyecto feminista ha de luchar contra las múltiples formas en que la categoría “mujer” se construye como subordinación en una pluralidad de espacios y posiciones¹².

2.2. *La dicotomía de lo público y lo privado y la exclusión de la familia de las consideraciones sobre la justicia*

Las relaciones de género no sólo atraviesan los procesos sociales informales sino que se construyen principalmente en las principales instituciones y organizaciones de la sociedad, tales como la familia, los sistemas de creencias, la economía, la política y el derecho. La segunda vertiente de la crítica feminista al proyecto universalista consiste en mostrar cómo estas estructuras institucionales se han conformado de modo ideológico de acuerdo con el modelo masculino dominante. La escisión liberal entre lo público y lo privado ha servido para construir una categoría de individuo universalista y homogénea que es la base del concepto de ciudadanía y que relega la particularidad y diferencia al ámbito privado, consolidando con ello la perpetuación de relaciones discriminatorias en los márgenes de lo público¹³. En aquellos casos en que la distinción entre lo público y lo privado pretende separar en general lo social de la esfera íntima, ésta última se configura como el refugio del individuo frente a cualquier presión social. Es el ámbito de las relaciones interpersonales tales como el parentesco, el amor, la amistad o el sexo. Tradicionalmente se ha considerado que las relaciones familiares y de pareja pertenecen a esta esfera y gozan, consecuentemente, de inmunidad frente al control social y jurídico. La teoría liberal ha venido definiendo lo público como una esfera igualitaria haciendo abstracción de las relaciones de dominación que perduran en la vida

¹³Vid. como muestra de una extensísima literatura las conocidas críticas de PATEMAN, C. (1988), “*El contrato sexual*”, Madrid, Anthropos, 1995 y “*The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory*”, Polity Press, 1989.

¹⁴ El concepto de “violencia de género” y el de “violencia doméstica”, aunque relacionados, no son equiparables. El primero se refiere a la coerción u opresión ejercida contra las mujeres como consecuencia del desequilibrio de las relaciones de poder entre los sexos y puede tener lugar tanto en el ámbito privado como en el público. Por su parte, la violencia doméstica afecta al entorno familiar y puede ser ejercida contra cualquiera de sus miembros más vulnerables (niños, ancianos, discapacitados o mujeres). Pero, de hecho, la histórica relegación de la mujer al ámbito privado del cuidado y los afectos establece nexos íntimos entre ambos modos de violencia.

familiar, a la que se considera regida por principios propios¹⁴.

No se trata de cuestionar el carácter privado de la esfera doméstica, sino de mostrar cómo ésta se relaciona con la vida social y política. Por una parte, la discriminación vigente en su seno limita en gran medida la plena participación de las mujeres en todas las facetas de lo público; y, por otra parte, la intimidad de la familia puede servir para encubrir la vulneración de derechos esenciales de los individuos que la componen. Los principios básicos de la esfera pública, de la prohibición del daño a terceros y la obligación de contribuir a la creación de bienes públicos, no puede detenerse ante el umbral de las relaciones familiares, sino que, por el contrario, la cesión en parte de la autonomía familiar permite asegurar una mayor justicia en el ámbito público¹⁵.

Además, la estructura de la familia debe ser objeto de la teoría de la justicia. La superación de los problemas de violencia doméstica sólo es posible si los mismos principios que vienen siendo considerados apropiados para el ámbito público se aplican a las relaciones familiares. Una familia estructurada sin los estereotipos de género es una familia más justa y esta justicia en el ámbito doméstico supondría una mayor justicia en la situación de las mujeres como ciudadanas. El propio John Rawls se vio obligado a extender su concepción de la justicia a las cuestiones de familia y de género ante las críticas de autoras como Susan Okin, Linda MacClaim o Martha Nussbaum¹⁶. En «*The Idea of Public Reason Revisited*» Rawls se refiere por primera vez directamente a tales cuestiones, presenta la familia como una institución o asociación no política a la que, en consecuencia, no se aplican directamente los principios liberales de justicia política, pero, al mismo tiempo, sostiene que aunque no sea una institución política o pública no es una esfera ajena a las exigencias de la justicia. Los principios que definen la igualdad de libertades y oportunidades de todos ciudadanos se aplican igualmente a los miembros de cualquier asociación o institución pública o no pública. Ello no obsta para que la vida doméstica pueda regirse por exigencias morales propias, como las relativas a cómo –dentro de ciertos límites– educar a los hijos. Pero, en todo caso, el liberalismo político no considera el ámbito político y el no político como espacios separados, desconectados, regido cada uno de ellos solamente por sus principios propios. “Las esferas de lo político y lo público, de lo no

¹⁴ Vid. MAQUIEIRA D'Angelo, V., “Género, diferencia y desigualdad”, En: BELTRAN, Elena y MAQUIEIRA Virginia, (eds.), *Feminismos*, op. cit., pp.159-172.

¹⁵ MOUFFE, Chantal., “*Feminismo, ciudadanía y política democrática radical*”, En: *El retorno de lo político*, Barcelona, Paidós, 1999, pp.107-126.

público y lo privado, caen bajo el contenido y aplicación de la concepción de la justicia y sus principios. Si se pretende que la denominada esfera privada sea un espacio exento de justicia, entonces no existe tal cosa”¹⁷.

En este sentido, la regulación estatal de la familia ha de ser coherente con el reconocimiento de la igual libertad y dignidad de todos sus miembros. En primer lugar, ha de primar el respeto absoluto a establecer relaciones afectivas en el modo y manera que se prefiera. No es función del Estado la de servir de garantía de un modelo determinado de familia, usualmente identificado con la idea patriarcal de la misma. Y, en segundo lugar, la regulación de la familia debe tener como finalidad la protección de las personas más vulnerables, a partir del reconocimiento de la igual dignidad de todos los miembros.

La desatención de la teoría de la justicia liberal dominante en las últimas décadas a los problemas de género ha dado lugar a un extenso debate sobre la necesidad de su revisión a la luz de otras aproximaciones filosófico-políticas. Desde las construcciones de una ética de la responsabilidad, a las que me he referido, hasta las propuestas de modelos de ciudadanía diferenciada como el de Iris Marion Young, se pretende ofrecer alternativas a los modelos asumidos que incluyan la diferencia e incorporen al ámbito público las necesidades y perspectivas particulares¹⁸.

3. Igualdad y diferencia

Una vez que se ha evidenciado el carácter ideológico de la universalidad y neutralidad de lo público, las políticas de diferenciación adquieren un enorme protagonismo. La reivindicación de derechos y tratamientos especiales implica la lucha por el reconocimiento de las particularidades de las mujeres. Pero según como se interpreten tales particularidades cobra un significado diferente el dilema de la igualdad *versus* la diferencia. Si, como he concluido, no existe una identidad biológica o cultural homogénea propia de las mujeres enfrentada a una identidad propiamente masculina, la demanda de reconocimiento no puede pretender adaptarse al discurso comunitarista de grupos de

¹⁸Vid. YOUNG, I. M., “Imparcialidad y la *cívico-público*. Algunas implicaciones de las críticas feministas a la teoría moral y política”, En: BENHABIB S. y CORNELL, D., (eds.), *Teoría feminista y teoría crítica*, Valencia, Alfons el Magnànim, 1990; y, de la misma autora, “La justicia y la política de la diferencia”, Madrid, Cátedra, 2000. En otros casos, desde una visión crítica con el feminismo de la diferencia que identifica a las mujeres con un grupo con identidad propia, se proponen modelos de democracia radical que no consideran posible una comunidad completamente inclusiva donde el antagonismo y el conflicto desaparezcan y, por tanto, en el que la unidad y la posibilidad de acción común no se base simplemente en la comunicación libre entre grupos (tal es la propuesta de MOUFFE Ch. en “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical”, op. cit.).

valores culturales compartidos. Se trata más bien de la existencia de relaciones sociales en las que las mujeres vienen ocupando situaciones de subordinación. Las causas de la desigualdad no radican en la falta de reconocimiento de una particularidad cultural sino en la existencia de situaciones en las que, por razones de tipo socioeconómico, las mujeres se encuentran en desventaja y exigen medidas redistributivas de bienes y oportunidades y de participación¹⁹.

Una comprensión amplia y compleja del principio de igualdad viene reclamada para atender esta situación de desigualdad o desventaja. Ello exige, en primer lugar, clarificar los términos del debate. Y, en este sentido, es necesario distinguir entre las categorías de “diferencia” y “desigualdad”. Las diferencias, naturales o culturales, son connotaciones específicas que individualizan a las personas y se manifiestan como diversas identidades de las personas; las desigualdades, económicas o sociales, son disparidades entre sujetos producidas por la diversidad de condiciones sociales. La igualdad no significa identidad u homogeneidad, sino que parte de la diversidad, es decir, de una situación que contiene elementos o factores iguales y otros diferentes, y requiere que las diferencias sean tuteladas y las desigualdades superadas. Son las desigualdades las que producen consecuencias indeseables -opresión, marginación, pobreza o violencia- que tienen efectos de exclusión y subordinación y precisan tratamientos normativos en el contexto de la igualdad material²⁰.

El tratamiento de la violencia de género debe situarse en este contexto, en el que no se pretenden eliminar diferencias sino corregir o eliminar los efectos desfavorables que comportan esas diferencias. La igualdad no puede conseguirse aquí equiparando o dando un trato formalmente igual, sino promoviendo las condiciones y eliminando los obstáculos para que desaparezca las situaciones de desventaja. Se habla, por ello, de “discriminación positiva”, en cuanto que las acciones requeridas no protegen por igual a todos los sujetos sino sólo a aquellos que en el marco de una igualdad formal se encuentran en una situación de desigualdad efectiva. Por ello, las políticas de diferenciación para la igualdad son medidas desigualitarias de modo inmediato pero

¹⁵ En este sentido, GARZON Valdés, Ernesto, “*Lo íntimo, lo privado y lo público*”, *Claves de Razón Práctica*, (137), noviembre 2003.

¹⁶ OKIN, S.M., “*Justice, Gender and the Family*”, Nueva York, Basic Books, 1989; MACCLAIM, L. “*Atomistic Man Revisited: Liberalism, Connection and Feminist Jurisprudence*”, *Southern California Law Review*, (65), 1992; NUSSBAUM, M., “*Sex and Social Justice*”, Oxford, Oxford University Press, 1999.

¹⁷ RAWLS John, “*The Idea of Public Reason Revisited*,” *The University of Chicago Law Review*, vol.64, (n.3), :791, 1997. Me he referido más extensamente a esta cuestión en TUREGANO I., “*La dicotomía público/privado y el liberalismo político de J. Rawls*”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del derecho*, (n.24) :319-347, 2001.

con las que se pretende alcanzar como objetivo último la igualdad real en las condiciones sociales de hombres y mujeres. No son, por tanto, excepciones al principio de igualdad, sino exigencias para su realización.

Conforme a los estudios doctrinales y la jurisprudencia constitucional, las acciones positivas se caracterizan por los siguientes aspectos:²¹ primero, debe darse una situación de desigualdad o desventaja por motivos culturales, sociales o económicos que hace que un grupo social o determinados sujetos tengan peores oportunidades que otros; segundo, son medidas que se establecen para quienes se encuentran en una situación de desigualdad por pertenecer a un grupo social en comparación con otro u otros y tratan de lograr un reparto igualitario de oportunidades entre los diversos grupos; tercero, el contenido y el tipo de medidas son contextuales, dependientes de las circunstancias; cuarto, las medidas tienen carácter temporal y deben ser revisadas periódicamente, las acciones positivas dejan de estar justificadas cuando cambian las situaciones para las que fueron creadas; y, por último, las medidas deben ser adecuadas, necesarias y proporcionadas a la finalidad que se pretende. Cada uno de estos rasgos pretende evitar que las acciones positivas generen nuevas situaciones de desventaja o exclusión y eviten en la mayor medida posible el riesgo evidente de un paternalismo excesivamente proteccionista. En todo caso, las acciones positivas deben enmarcarse en un conjunto de políticas de igualdad que favorezcan la efectiva participación de las mujeres en la toma de decisiones.

No todas las acciones positivas tienen el mismo alcance desigualitario. Podría establecerse una graduación en cuyo nivel inferior estarían las medidas de concienciación o sensibilización de la opinión pública (como el control de los contenidos sexistas en los mensajes publicitarios o las campañas institucionales de concienciación social); por encima de ellas, las medidas de promoción de la igualdad (por ejemplo, mediante una educación orientada a la equiparación de hombres y mujeres o las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar); en un nivel superior estarían las cuotas o medidas de “discriminación inversa” (como la reserva de plazas en la administración o en los cargos de responsabilidad empresarial o política); y, por último, las medidas de trato preferencial que afectan no a las oportunidades sino directamente a

²¹ *Ibidem* pp.50-51; RUIZ Miguel, A., “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Doxa*, (n.19), :39-87, 1996; REY Martínez, F “El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo”, Madrid, McGraw-Hill, 1995; BARRERE, M.A. “De la acción positiva a la “discriminación positiva” en el proceso legislativo español”, *Jueces para la Democracia*, (n.51) :26-33 2004.

los resultados, puesto que ante las mismas condiciones de partida se da prioridad a los miembros del grupo desaventajado. A medida que ascendemos en el nivel de discriminación inversa se hace mayor la exigencia de justificación y proporcionalidad de la medida positiva.

4. Acerca del papel del derecho en la lucha por la igual dignidad de la mujer

4.1. La adopción de una ley integral contra la violencia de género. El caso español

Las concepciones acerca de en qué medida el derecho puede ser un instrumento válido para cambiar la realidad social y acerca de cómo puede hacerlo varían considerablemente. Conforme a la teoría feminista crítica, el derecho no es un factor de cambio neutral sino que a partir de una epistemología objetivista refuerza la distribución de poder existente mediante normas y decisiones generales e imparciales. Un feminismo jurídico antiesencialista reclama un tipo de razonamiento jurídico contextualizado que sea el espacio para el tratamiento de las diferencias de sexo²². En general, se demandan cambios en el derecho para que pueda darse una protección especial a colectivos desaventajados.

Este pensamiento crítico apunta acertadamente a que no debemos perder de vista que los problemas jurídico-políticos están íntimamente conectados con un marco social y económico determinado, que condiciona o limita la capacidad del derecho de producir los efectos queridos. Por ello, el adecuado tratamiento jurídico de problemas sociales complejos, como el de la violencia de género, no puede hacerse al margen de la introducción de reformas educativas, laborales, económicas, políticas y asistenciales que cambien las estructuras de la realidad social a la que van dirigidas las normas jurídicas.

Tal es la intención de una *ley integral* como la que fue aprobada en España en diciembre de 2004 (Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género) que aborda el problema desde el proceso de

¹⁹ Nancy Fraser distingue entre aquellas situaciones que dan lugar a demandas de reconocimiento de diferencias (etnia, nación, lengua, religión, cultura) y aquellas situaciones de explotación, marginación y privación que, fundamentalmente por causas socioeconómicas, generan pretensiones no de reconocimiento sino de redistribución. La autora considera que en relación con el género las desigualdades de orden socioeconómico y de orden cultural se entrecruzan (FRASER N. "From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a Post-Socialist Age," *En*: PHILLIPS A. (ed.), *Feminism and Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp.430-461).

²⁰ AÑÓN, M. J. "Igualdad, diferencias y desigualdades", México, Fontamara, 2001, pp.23-29.

socialización y de modo multidisciplinar y que ha sido completada con una Ley para la igualdad efectiva de mujeres y hombres de 22 de marzo de 2007 (Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres). La ley integral adopta un enfoque transversal que no se limita al uso estricto del *ius puniendi* estatal sino que contiene medidas preventivas y socializadoras de diversa índole: medidas de sensibilización, prevención y detección, medidas educativas, actuaciones en el ámbito de la publicidad y de los medios de comunicación, en el sanitario, medidas de asistencia social, psicológica y jurídica, derechos laborales y de seguridad social, se crean instituciones encargadas de coordinar, evaluar e impulsar propuestas de actuación en esta materia y medidas e instituciones de protección jurisdiccional de las víctimas. Este planteamiento supone el reconocimiento del papel que las instancias socializadoras vienen desempeñando en la perpetuación de las desigualdades que están en el origen de esta forma de violencia, desarrollando un principio de igualdad material o compleja, que exige medidas de discriminación o acción positiva, siendo una de las mayores innovaciones que éstas entren también en el ámbito penal.

La apuesta del legislador por tales medidas especiales en el ámbito punitivo ha generado un debate en nuestro país acerca de la adecuación de un trato diferenciado en este ámbito que puede afectar al principio de culpabilidad. El diferente trato penal no puede justificarse en razón del sexo del agresor y de su víctima o por razones puramente biológicas, pues lo contrario supondría deslizarse peligrosamente hacia la vigencia simultánea de dos derechos penales, uno para la generalidad y otro para grupos especiales de personas. El principio de trato diferenciado puede ser constitucionalmente válido si las amenazas y coacciones tienen una sanción agravada en cuanto que son expresión de una violencia ejercida en el contexto de una relación desigual de poder en la que los hombres se valen de tales acciones para ejercer su situación de dominio. Tal tipo de violencia reclama medidas de discriminación positiva que son proporcionadas en cuanto que son necesarias para eliminar la discriminación estructural. Los bienes jurídicos que se protegen no son sólo la vida o la integridad física y moral sino también la dignidad y la libertad.

Esta ha sido la doctrina del Tribunal Constitucional español que ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la acción positiva en materia penal en dos sentencias recientes: sentencia 59/2008, de 14 de mayo y sentencia 45/2009, de 19 de febrero. La primera desestimó la

cuestión de inconstitucionalidad interpuesta por el juzgado de lo Penal n.4 de Murcia contra el artículo 153.1 del Código Penal modificado por la Ley Integral contra la Violencia de género. El citado artículo prevé una sanción más elevada en caso de maltrato ocasional cuando “la ofendida sea o haya sido esposa, o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia, o persona especialmente vulnerable que conviva con el autor”. La segunda sentencia desestima igualmente las cuestiones de inconstitucionalidad referidas al párrafo 1º del artículo 171.4 del Código Penal también modificado por la ley integral que establece una sanción agravada por el delito de amenazas leves en caso de que el varón amenace a quien sea o haya sido esposa o mujer ligada por una análoga relación de afectividad.

Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional español, el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución supone que cualquier tratamiento diferenciado entre supuestos de hecho iguales tiene que tener una justificación objetiva y razonable y sus consecuencias no deben resultar, en todo caso, desproporcionadas. La justificación que encuentra el Tribunal Constitucional en la agravación de la pena en los supuestos de violencia de género se sustenta en que no es el sexo de los sujetos el factor exclusivo o determinante del tratamiento diferenciado sino la especial gravedad y reprochabilidad social de tales agresiones en el contexto relacional desigualitario en el que se producen.

En dicho contexto, el recurso a un trato penal diferenciado se considera justificado por su adecuación y funcionalidad a los efectos del fin de la normativa sobre violencia de género. En primer lugar, por la frecuencia y gravedad de las conductas criminales de este tipo; y, en segundo lugar, por la mayor gravedad de estas agresiones en cuanto que, según el Tribunal Constitucional, “corresponden a un arraigado tipo de violencia que es manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres”. Por ello, se considera que tales agresiones suponen una mayor lesividad para la víctima, puesto que afectan, no sólo a su seguridad e integridad, sino también a su libertad y su dignidad, “en cuanto persona agredida al amparo de una arraigada estructura desigualitaria que la considera inferior, como ser con menores competencias, capacidades y derechos a los que cualquier persona merece”. No se trata, según el Tribunal, de que

²² Una de las más conocidas exponentes de una teoría jurídica feminista radical ha sido MACKINNON C. desde su trabajo “*Feminism, Marxism, Method and the State: Toward a Feminist Jurisprudence*”, *Signs*, (8), :635-658. Sobre un feminismo jurídico crítico o posmoderno puede verse FRUGG, M. J., “*Postmodern Legal Feminism*,” Nueva York, Roudledge, 1992.

se atribuya al agresor varón una responsabilidad colectiva por una situación estructural de discriminación, sino que es su acción personal la que conlleva un especial desvalor por su inserción consciente en una estructura social a la que “él mismo, y solo él, coadyuva con su violenta acción”.

Como proponen algunos de los votos particulares a las sentencias del Tribunal Constitucional comentadas, la argumentación que sigue la sentencia debería haber conducido a una delimitación más precisa de la interpretación constitucional del precepto impugnado frente a otras interpretaciones posibles que son inadmisibles constitucionalmente. No se justifica el agravamiento de la sanción al maltrato ocasional del varón cualquiera que sea la causa y el contexto de dicha acción, puesto que el maltrato ocasional del hombre contra su pareja o ex pareja no siempre es necesariamente una manifestación de la discriminación y dominación estructural de la mujer. Debería haberse señalado en el fallo el tenor de la interpretación del precepto conforme con la Constitución en el sentido de que “para que una conducta sea subsumible en los tipos penales agravados no basta con que se ajuste cumplidamente a la detallada descripción que contiene, sino que es preciso además que el desarrollo de los hechos constituya ‘manifestación de la discriminación, situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres’”²³.

Una discriminación positiva más amplia en el ámbito penal resulta injustificable. Y, en todo caso, la intervención punitiva en este ámbito se ha encontrado con la oposición de quienes consideran que supone una visión paternalista del Derecho que parte de una concepción negativa de la mujer como sujeto débil y vulnerable y del varón como sujeto esencialmente dominante. Es necesario no olvidar a un feminismo crítico con la excesiva tutela de las leyes en la solución de los problemas de las mujeres. En este sentido, se considera que los factores desencadenantes de la violencia contra las mujeres no pueden reducirse al deseo masculino de perpetuar una situación de dominio sino que éste se entremezcla con otros factores como la estructura familiar, el núcleo cerrado de la privacidad, el papel de la educación religiosa, conceptos distorsionados del amor, el alcoholismo o las toxicomanías. Además, se considera que la desmesurada importancia que adquiere la filosofía del castigo en la ley integral supone apostar por un modelo de resolución de conflictos puramente punitivo que tiene dudosa eficacia práctica. Por ambas razones, la ley perpetúa una imagen de las mujeres como víctimas que recla-

²³ Vid. los votos particulares de DELGADO Barrio, Javier; RODRÍGUEZ-ZAPATA Pérez, Jorge; y RODRÍGUEZ Arribas.

man la protección del Estado y una visión simplificadora de una pretendida naturaleza masculina dominadora²⁴.

Es cierto que la mera vigencia de la ley no debe automáticamente significar que ha sido superada la histórica discriminación de la mujer y que ahora es ella la que decide libremente denunciar los casos individualizados de violencia, porque en este caso, la violencia de género vuelve a convertirse en un problema privado. La eficacia de la norma dependerá de la superación progresiva de ciertos problemas persistentes: la falta de formación adecuada de muchos operadores jurídicos (abogados, jueces, policías) en la aplicación diaria de la ley y de los profesionales en los ámbitos laborales, sanitarios y educativos; los considerables déficits de la Administración de justicia, fundamentalmente el retraso en el tratamiento judicial de los casos de violencia; la permanencia de una desigualitaria distribución de las tareas domésticas, debidas en parte a la falta de voluntad política por plantear modelos alternativos de organización de las pautas laborales y culturales; la desconsideración del valor social de la maternidad; las enormes deficiencias socializadoras y educativas de las instancias formales orientadas a tal fin; la insuficiencia del gasto público para cubrir objetivos sociales conciliadores, etc.²⁵ Como ha denunciado Francisco Laporta, el caso de la ley de violencia de género es otro caso más de un mandato normativo, deficiente técnicamente y sin apoyo suficiente en los órganos encargados de aplicarlas, que debe operar muchas veces en el vacío y corre el riesgo de convertirse en una legislación simbólica²⁶.

4.2. Mediación y violencia de género

Desde el siglo pasado asistimos a un notable incremento de las conductas penalmente tipificadas con el que se pretende que el derecho penal sea un instrumento esencial de transformación social. Ello ha implicado un notable incremento de la actividad punitiva para la que el Estado no ha previsto los medios personales y materiales necesarios para su adecuada realización. Tales circunstancias concurren especialmente en el caso de la violencia de género. El derecho penal se ha empleado como medio para sensibilizar a la sociedad ante la discriminación de la mujer, determinando el nacimiento en la opinión pública de grandes esperanzas en la efectividad del derecho en la solución del problema. “Los ciudadanos, alentados por los medios de comunicación, confían en que el sistema penal solucione los problemas de violencia dentro de la familia... En cambio, ... la limitación de los medios del sistema penal le impide perseguir adecuadamente todas las conductas penalmente relevantes

en el ámbito doméstico. De esta forma, el ciudadano pierde confianza en el sistema penal y queda gravemente afectada la principal finalidad del Derecho Criminal (la prevención general positiva).²⁷

Como en otros contextos, se han analizado las posibilidades de que el conflicto sea resuelto por medios alternativos que se adecúen más a los problemas y liberen al derecho penal de expectativas que no siempre puede cumplir. Ahora bien, la especial gravedad y complejidad del problema de la violencia de género plantea serias dudas acerca de la idoneidad de esos métodos alternativos de resolución de conflictos en este ámbito. Los inconvenientes derivan del propio modo en que se configuran tales métodos, en concreto el de la mediación. Ésta se concibe como un proceso colaborativo y confidencial en el que las partes trabajan sobre la base de un equilibrio de poder a partir del que analizan y resuelven juntos un problema, instándoles a mirar al futuro sin buscar culpables ni atribuir sanciones.²⁸ Desde movimientos feministas se ha reaccionado críticamente ante la posibilidad de asumir las soluciones así construidas, fundamentalmente por las siguientes razones: en primer lugar, porque supone volver a desconocer la dimensión pública del problema, implicando un retroceso frente al actual reconocimiento social del conflicto; en segundo lugar, se pasa por alto el evidente desequilibrio de poder que coloca a una de las partes en inferioridad. Por último, tal perspectiva minimiza la asunción de responsabilidad o culpa por el maltratador y produce un efecto de corresponsabilidad en la mujer que es psicológicamente negativo.

Sin embargo, desde posiciones que consideran que la mediación puede ser útil en casos de abuso de poder, se analiza la posibilidad de un modelo *adaptado* de mediación que tenga lugar fuera del proceso penal pero que introduzca limitaciones irrenunciables en su aplicación. Sus fines son loables: ayudar a las víctimas a comunicarse de un modo más seguro con sus agresores, evitando escaladas del conflicto; favorecer la asunción de su responsabilidad por parte del autor y lograr la reparación material y psicológica de la víctima.

Para la realización de tales modelos “adaptados” es esencial un diagnóstico y selección previa de los casos y un trabajo interdisciplinario en colaboración con todas las instituciones implicadas en el tratamiento de este tipo de vio-

²⁵ GIL Ruiz, J. “Los diferentes rostros de la violencia de género,” Madrid, Dykinson, 2007, pp.36-38.

²⁶ Vid. su estudio sobre la ley “El imperio de la ley. Una visión actual,” Madrid, Trotta, 2007.

²⁷ DELGADO Martín J, “La violencia doméstica. Tratamiento jurídico: problemas penales y procesales; la jurisdicción civil,” Madrid, Colex, 2001, p.28.

lencia. Las sesiones con las partes, conducidas por personal especializado con amplias habilidades perceptivas, habrán de ser privadas con el objeto de evitar los efectos inmediatos del desequilibrio de poder entre las partes. Los acuerdos incluirán cláusulas de seguimiento del cumplimiento, como instrumento esencial de protección de la víctima: se imponen tratamientos y normas de conducta al maltratador, que deben fundamentarse en su propio consentimiento. En todo caso, la violencia nunca puede ser el objeto de la mediación y nunca podrá ésta resultar operativa si la violencia persiste y la mujer se encuentra incapacitada para tomar decisiones autónomas. Es función del mediador diferenciar las situaciones de poder desigual que pueden cambiarse de las que no se pueden reorientar y deben reconducirse al marco de intervención punitiva del Estado.

No cabe duda de que la aceptación de la mediación en este contexto es más que dudosa. La completa dejación del principio de legalidad es impensable en este ámbito especialmente ávido de garantías para la mujer, en el que la intervención positiva a través de normas penales ha implicado un compromiso del Estado por atajar un problema históricamente abandonado a la privacidad. En todo caso, son necesariamente irrenunciables las normas que garantizan una protección eficaz a la víctima, especialmente vulnerable en este tipo de delitos como consecuencia de la cercanía con el agresor, la mayor exposición a daños morales y, en muchos casos, la dependencia económica, social y psicológica respecto del mismo. El sistema penal debe siempre poder intervenir con todas sus garantías ante cualquier supuesto de riesgo debidamente fundado.

²⁴Vid. el escrito publicado en *El País* de 18 de marzo de 2006 bajo el título “*Un feminismo que también existe.*”

²⁸ ILUNDAIN M. y TAPIA G., “Mediación y violencia familiar”, *La trama. Revista interdisciplinaria de mediación y resolución de conflictos*, diciembre 2003, p.3.

Partidos Políticos. Marco Teórico. Derechos y obligaciones en la Legislación Electoral Federal.

Julio César Santacruz Favela*

Sumario: 1. Nota Introdutoria; 2. Evolución de la Regulación Jurídica de los Partidos Políticos; 3. Evolución de regulación jurídica en México; 4. Definición Constitucional de los Partidos Políticos; 5. Derechos, prerrogativas y obligaciones de los Partidos Políticos; 6. Constitución y Registro; 7. Constitución de un Partido Político; 8. Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos; 9. Financiamiento de los Partidos Políticos; 10. Financiamiento Público indirecto; 11. Acceso a Radio y Televisión; 12. Reglas Específicas; 13. Régimen Fiscal; 14. Franquicias Postales y Telegráficas; 15. Franquicias Telegráficas; 16. Financiamiento Privado; 17. Causas de pérdida de Registro; 18. Destino del patrimonio de los Partidos Políticos Nacionales que pierdan su registro; 19. Del Interventor; 20. Frentes, Coaliciones y Funciones; 21. Conclusiones.

* Maestro en Derecho Social por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Profesor de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua y Presidente de La Academia de Derecho Electoral de la propia Facultad. Miembro Asociado del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Presidente del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua por el periodo 2003-2006. Secretario General del Tribunal Estatal de Elecciones de Chihuahua periodo 1994-1996. Secretario General del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua por el periodo 1997-2003. Correo electrónico: juliosantacruz@hotmail.com

Resumen: *La reforma que en materia político-electoral se hizo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, transformó el sistema electoral nacional, de manera particular el marco normativo de los partidos políticos se mutó significativamente al establecerse un nuevo sistema de comunicación política en radio y televisión. Además se construyeron procedimientos para la fiscalización del uso del financiamiento público que reciben los institutos políticos de parte del estado mexicano y se creó un nuevo procedimiento sancionatorio administrativo dirigido principalmente a los actores políticos y ciudadanos. Las formas asociativas entre partidos políticos también fue materia de la reforma en detrimento de los partidos emergentes, entre otras. El presente trabajo contribuye a comunicar el estado actual del marco jurídico de los partidos políticos en México.*

¹ASTUDILLO Reyes, César Iván. "El Nuevo Sistema de Comunicación Política en la Reforma Electoral 2007." México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007.

1. NOTA INTRODUCTORIA

Los procesos electorales del año 2000 y particularmente del 2006 se vieron marcados por la insuficiencia normativa para resolver las múltiples situaciones que plantearon con su actuar los partidos políticos y diversos sectores de la sociedad que con su intervención pretendían influir en los electores, a fin de lograr disminuir la preferencia electoral hacia algunos candidatos.

Papel relevante jugaron los medios masivos de comunicación, la televisión y la radio, fueron el conducto para que los sectores simpatizantes a las diversas fuerzas políticas realizaran una campaña negativa y de contraste, que por momentos resultaba demasiado agresiva y tendía a una confrontación entre los grupos sociales de nuestro país. El sector empresarial jugo un rol de primer orden, a través de su Cámara estuvieron actuantes de manera permanente, el clero también participó y un buen número de opinadores, articulistas y directores de noticieros de radio y televisión tomaron partido, visiblemente empujados por las preferencias de los dueños de sus empresas. Por si fuera poco, el Presidente de la República, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales, estuvieron actuantes interviniendo a favor de sus partidos políticos, sin que ningún llamamiento de la autoridad electoral tuviera la suficiente fuerza para impedir su actuar.

El gasto electoral realizado por los partidos políticos, estaba fuera de control, ni el Instituto Federal Electoral, ni el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pudieron hacer algo para evitarlo, simple y sencillamente carecían de atribuciones y competencia para penetrar en los sistemas financieros y bancarios y con ello, poder determinar quién había violado la ley, y los principios electorales.

Todo lo anterior, además de otras cosas, provocaron que la clase política representada en el Congreso de la Unión se pusiera manos a la obra e iniciara un proceso de reingeniería Constitucional en materia electoral, en la cual, como lo señala el Dr. César Iván Astudillo Reyes¹ se regula el exceso de gastos y financiamiento indebido de los partidos y sus candidatos, y el perverso uso de los medios de comunicación; como resultado de todo lo anterior, tenemos un nuevo marco normativo de los partidos políticos, por eso para el que esto escribe, resulta relevante abordar el tema de partidos políticos desde una

perspectiva teórica, histórica y de actualización del marco normativo, constitucional y legal a nivel federal.

Con ello busco, contribuir con información de actualidad en el tema que propongo y someto a su consideración.

2. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.²

El establecimiento de cuerpos normativos que regulan el funcionamiento de los partidos políticos es un fenómeno que aparece en el siglo XIX —como ya lo hemos visto—, pero los trabajos de sistematización son recientes y de ellos se advierte, cómo los partidos políticos se han proyectado en los sistemas políticos modernos.

Es así como Paolo Biscaretti y José Fernando Badía, al hablar de la regulación jurídica de los partidos, enumeran tres etapas de evolución:

1^a. De oposición, 2^a. de absoluto agnosticismo y 3^a. de progresiva disciplina juspublicista, concediendo el status de personas jurídicas de carácter público, incluso, con relieve constitucional. La primera etapa se da en la fase del Estado policía y en los primeros años del Estado liberal. La segunda durante el siglo XIX que corresponde al del Estado liberal. La tercera que es la de la progresiva regulación jurídico-constitucional, y en algunos casos integral incorporación, como personas jurídicas públicas: que se da en regímenes de democracia marxista y regímenes autoritarios.

Ahora bien, al respecto, la clasificación mas conocida de las etapas del régimen jurídico de los partidos es la que elaboró Triepel en 1928. Este autor señala que la primera etapa se caracteriza por una marcada hostilidad hacia los partidos políticos que pasa por su proscripción junto a otro tipo de agrupaciones como los sindicatos obreros. La segunda etapa se caracteriza por una posición de indiferencia hacia los partidos (agnosticismo). En un tercer estadio los partidos se regulan en forma jurídica a través de reglamentos de congresos y leyes electorales, pero en ambos casos sin mencionarlos de manera directa. La cuarta etapa es la de plena incorporación a nivel constitucional.

Sobre este asunto de la actitud del Estado hacia los partidos, de Andrea Sánchez considera que ninguna de las anteriores clasificaciones presenta con claridad suficiente diversas subfases que se dan en la regulación jurídica de los partidos. Porque según su punto de vista aunque las grandes etapas están

³ FERRANDO Badía, Juan. "Regulación Jurídico-Constitucional de los Partidos en los Regímenes de Democracia Clásica". p. 299. Citado por DE ANDREA Sánchez, Francisco José. Op. cit., p. 312

bien definidas, se requiere de una mayor precisión, identificando las subfasas que permiten el tránsito de una etapa a otra, que por otra parte serían imperceptibles si nos limitáramos a las etapas sugeridas por los autores ya citados. Este autor propone una clasificación de las etapas más detallada que es la siguiente:

I. Prohibición

II. Tolerancia

III. Reconocimiento indirecto a nivel ley ordinaria.

IV. Constitucionalización

a) Indirecta:

1.- A través del derecho de asociación

b) Directa:

1.- Racionalización del poder (primera posguerra)

2.- Incorporación del PCUS (1936)

3.- Genérica. (Segunda posguerra)

4.- Integral (Constitución portuguesa de 1979)

V. Ley reglamentaria de la Constitución sobre partidos políticos.

De la etapa de prohibición señala que las causas por las cuales los partidos políticos fueron prohibidos durante el siglo XVIII son múltiples, no obstante, destaca que una de las principales fue la opinión que de estos tenía Juan Jacobo Rousseau, que influyó enormemente en las revoluciones francesa y norteamericana, y que se propagó a pensadores políticos, hombres de Estado y legisladores de todo el mundo. La promulgación de la Ley Le Chapallier, se considera la cumbre jurídica de esta etapa que proscribía: “toda clase de corporaciones de ciudadanos (sindicatos, partidos políticos, etc.) porque limitaban la libertad de los individuos”.³

La etapa de la tolerancia de los partidos políticos, coincide con el estado liberal del siglo XIX, en el que el lema “dejar pasar, dejar hacer” permitió a los partidos adquirir una incontenible fuerza, como fenómenos de hecho, lo que motiva que el derecho asuma una actitud omisiva hacia los partidos.

La etapa del reconocimiento indirecto de los partidos políticos surge contra la voluntad del legislador quien consideraba que éstos atentaban contra principios constitucionales como la división de poderes.

Las primeras menciones jurídicas sobre los partidos surgen al regularse los comités electorales y el funcionamiento de los grupos parlamentarios. Las

³ DE ANDREA Sánchez, Francisco José. “Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política”. México, Editorial UNAM, 2002, pp. 308-325.

referencias que se hacían hacia los mismos, se reducían a sus funciones de grupo electoral y parlamentario, pero su característica de grupo social intermedio entre gobierno y pueblo, no se desarrolló. Este tipo de reconocimiento indirecto se dio en Francia y Alemania en 1919.

Para De Andrea Sánchez, la etapa de la constitucionalización de los partidos políticos se puede dividir en dos grandes subetapas: la constitucionalización indirecta y la directa. Señala que la primera se da en el periodo en que los partidos se forman al amparo del derecho de asociación consagrado en las constituciones, pero sin que éstas aludan a los partidos en su texto. Así mismo, dice que la constitucionalización directa de los partidos políticos tiene una gama de niveles de normatividad que va desde la simple mención hasta un tratamiento detallado, como por ejemplo. La constitución portuguesa de 1976.⁴

La última etapa es la de la promulgación de una ley secundaria que reglamenta las referencias constitucionales de los partidos políticos, robustecida por una constitucionalización precisa y extensa para evitar que la ley reglamentaria desvirtúe el espíritu del legislador constitucional.

El primer país en el mundo que llegó a esta etapa fue Alemania, cuando aprobó la Ley de Partidos en 1967. En Italia, el 2 de mayo de 1974, se publicó la Ley Piccoli, que configuró una regulación jurídica de los partidos, con gran extensión y detalle.

3. EVOLUCIÓN DE SU REGULACIÓN JURÍDICA EN MÉXICO.

Tratándose de México, Raymundo García considera que la evolución de la regulación jurídica de los partidos pasa por las etapas siguientes: 1^a de tolerancia, 2^a de constitucionalización indirecta; 3^a de regulación formal en ley secundaria; 4^a de constitucionalización semántica y 5^a de reconocimiento constitucional pleno.

La etapa de tolerancia la ubica en los inicios del México independiente, con la aparición de dos tendencias: liberales y conservadores, participando con procesos electorales en forma pragmática, sin reconocimiento formal, pero sin prohibición.

La de constitucionalización indirecta, siguiendo a De Andrea, la sitúa a partir de la Constitución de 1857 que en su artículo 9^o estableció el reconocimiento del derecho de asociación de los ciudadanos de la República para tomar parte en los asuntos políticos del país.

La de regulación formal en ley secundaria, según el autor citado, surge

con la ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, promulgada por Francisco I. Madero, que como ya se vio en el capítulo de antecedentes históricos, reguló los requisitos para fundar un partido político de manera amplia y detallada, creando así un verdadero régimen legal de partidos políticos nacionales, que siguió creciendo hasta antes de 1963.

La constitucionalización semántica de los partidos, aparece en 1963 cuando se reformó la Constitución Federal, para introducir un sistema de representación mixta, creando los diputados de partido. El citado autor califica como semántica a esta etapa, porque se introdujo la palabra “partido” en alusión a las organizaciones políticas de ciudadanos.

La última etapa, que es la de reconocimiento constitucional pleno, se da con la reforma política de 1977, presentada por Jesús Reyes Heróles, en su carácter de Secretario de Gobernación. Esta reforma aprobada el 6 de diciembre de 1977, reconoce constitucionalmente la existencia de los partidos políticos, sus fines, derechos, obligaciones y prerrogativas, mediante la adición al artículo 41 del texto siguiente:

... Los partidos políticos son entidades de interés público... Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principio e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establece la ley. En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

En 1993 se reformó la Constitución Federal, para establecer el financiamiento público para los partidos políticos y con ello fortalecer el sistema de partidos, en el párrafo sexto del artículo 41 se estableció: “La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales”.

Por último el 13 de noviembre de 2007 se adicionó y reformó el artículo 41

⁴DE ANDREA Sánchez, Francisco José. *Ibid.* pp. 317-322.

de la Constitución Federal para establecer: 1) la participación de los partidos políticos en las elecciones del Distrito Federal; 2) hacer énfasis en que sólo los ciudadanos pueden formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; 3) prohibir la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos políticos; 4) disponer que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que la Constitución y la ley señalen; 5) fijar las bases de cálculo del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos, así como para el relativo a las actividades tendientes a la obtención del voto, teniendo como base de la fórmula de cálculo, la multiplicación del número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal para las actividades ordinarias permanentes, en tanto que para aquellas tendientes a la obtención del voto si se trata de elecciones generales será equivalente al cincuenta por ciento del anteriormente señalado y si son intermedias será el treinta por ciento, así mismo se establece el financiamiento para actividades específicas relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales; 6) ordena que en la ley se fijen límites en las erogaciones durante los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos, y que se establezca el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y 7) otorga a los partidos políticos el derecho del uso permanente de los medios de comunicación social.

4. DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Si como ya se vio con antelación, en un principio los partidos políticos fueron prohibidos y de manera gradual pasaron de la tolerancia a su regulación indirecta y luego directa por los textos constitucionales. Esta última etapa en nuestro país, no estuvo de ninguna manera desprovista de una amplia discusión política, en 1977 que se discutió la reforma política en el seno de la Comisión Federal Electoral se puso de manifiesto que el proceso de constitucionalización de los partidos políticos se encontraba en marcha en la mayoría de las democracias occidentales y así se hizo referencia a los textos constitucionales siguientes: Constitución italiana de 1947, Constitución francesa de

1958 y Ley Fundamental de Bonn, que establecían ya el reconocimiento de los partidos políticos.

Como resultado de todo lo anterior, se adicionó el artículo 41 constitucional para precisar que los partidos políticos son: “*entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hace posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo*” (fracción I. Art. 41 texto actual).

Actualmente la fracción primera del artículo 41, define a los partidos políticos como entidades de interés público, cuya finalidad es la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, ser el medio de acceso de éstos para el ejercicio del poder público.

De la definición anterior resulta importante analizar los elementos que la integran para entender cabalmente la naturaleza jurídica de los partidos políticos.

Primero, si son entidades, son personas jurídicas o morales, porque el término entidad (entre otras acepciones), implica ente, es decir, al centro de imputación de derechos y obligaciones identificado en la Doctrina como a la persona, ya física o moral como en este caso. Los partidos políticos en México, se constituyen a través del registro que obtienen como tales del Instituto Federal Electoral, así nacen a la vida jurídica en nuestro país.

La propia Constitución los caracteriza como entidades “de interés público” y por interés público entendemos: “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegida directa y permanentemente por el Estado”.⁵ La protección que brinda el Estado al interés público, se da en disposiciones del orden legislativo y también en medidas administrativas para garantizar, el cumplimiento de objetivos que permitan dar satisfacción a las necesidades colectivas. Pero también existen acepciones de interés público en un sentido más estricto, como aquellas en las que éste, está constituido por pretensiones del Estado, tendientes a satisfacer las necesidades que el mismo tiene como institución. Esta última concepción, permite entender la naturaleza jurídica de los partidos políticos, en tanto que su creación obedece a la satisfacción de necesidades del Estado como

Institución, ya que una de las finalidades de los partidos es contribuir a la integración de la representación nacional y con ello contribuir con el sistema democrático, es decir, a través de la intervención de los partidos políticos, se integran los órganos del Estado que detentan o ejercen la representación política del mismo, así atienden a la satisfacción de una necesidad de la institución estatal: integrar los órganos del Estado.

Por otra parte, existen otras dos finalidades: promover la participación del pueblo en la vida democrática y ser el medio de acceso de los ciudadanos, al ejercicio del poder público. La primera finalidad se colma con la participación de los partidos en la integración de los órganos del Estado, ya que si estos fuesen ajenos a dicha integración, no se concebiría una participación del pueblo en la vida democrática; y la segunda siendo el conducto para la postulación de los ciudadanos a cargos de elección popular. Finalmente conviene recordar que la doctrina ha definido a los partidos políticos así: “Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos reunidos en torno de una ideología común y que tienen la voluntad de acceder al ejercicio del poder políticos en un Estado o, al menos, influir en él, encontrándose diseminados territorialmente y estructurados de forma permanente y estable”,⁶ o bien como: “una asociación de personas que comparten una misma ideología y que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder político”,⁷ también considera: “que un partido político es una asociación de personas que comparten una misma ideología y que se proponen participar en el poder político o conquistarlo y que para ello cuentan con una organización permanente”.⁸

Así tenemos que los partidos políticos en México son una de las formas de organización política a través de la cual los ciudadanos participan en la vida política de nuestra Nación y que se les reconoce personalidad jurídica por medio de un acto de autoridad que es el registro de partidos políticos, que una vez que se da, actualiza para ellos un cúmulo de derechos y obligaciones. Además al caracterizarlos nuestra Constitución como entidades de interés público, pasan a ser intermediarios entre el pueblo y el Estado, para tal efecto gozan de prerrogativas como: el financiamiento público y acceso a los medios de comunicación social, con el propósito de que puedan cumplir los fines que

⁶ “*Enciclopedia Jurídica Mexicana*”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, Tómo IX, primera edición, 2002. p. 117.

⁷ PATIÑO Camarena, Javier. “*Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*”. Edición 2006, IIJ-UNAM. p. 385.

⁸ “*Diccionario de Derecho Constitucional*”. Ed. Porrúa-UNAM, segunda edición, 2005. p. 445.

la Constitución les confiere.

5. DERECHOS, PRERROGATIVAS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Como ya se dijo, el artículo 41 constitucional hace una regulación de los partidos políticos, ésta es bastante detallada, pues además de definirlos como entidades de interés público y describir los fines que deberán propiciar y alcanzar, dispone los apoyos que recibirán del Estado para llevar a cabo sus funciones (fracción II). La forma y términos para el otorgamiento y pérdida del registro como partidos políticos, se determina por el Instituto Federal Electoral.

Como primer etapa del estudio de los partidos, conviene conocer los requisitos para su constitución, registro, disolución y pérdida de registro.

6. CONSTITUCIÓN Y REGISTRO.

Los requisitos para la constitución y registro de un partido político nacional, se encuentran previstos en el COFIPE, y es a través de su cumplimiento que las organizaciones de ciudadanos pueden adquirir la categoría jurídica de partidos políticos nacionales y con ello gozar de derechos y prerrogativas, pero también, cumplir con las obligaciones que les correspondan como entidades de interés público.

Es el artículo 24 del COFIPE el que regula el procedimiento de registro legal y establece que, para que una organización de ciudadanos pueda ser registrada como partido político, deberá cumplir los siguientes requisitos: A) formular una declaración de principios y en, congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades y 2) contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar, con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación del la solicitud de que se trate.

Respecto del primer requisito, exige la formulación de documentos que

⁵ "Diccionario de Derecho Constitucional". Ed. Porrúa-UNAM, segunda edición, 2005. p. 445

son conocidos como: documentos básicos de los partidos políticos y que sirven como instrumentos para dar a conocer a la ciudadanía sus propuestas y los medios que utilizarán para llevarlas a la práctica. Dichos instrumentos también deben contener ciertos requisitos para que la autoridad administrativa electoral los acepte. Así tenemos que, la declaración de principios, deberá contener como mínimo lo siguiente: A) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen; B) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule; C) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que el COFIPE prohíbe financiar a los partidos políticos; D) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática; y E) La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.

El programa de acción, debe prever medidas para realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios, proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales, formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles en ellos el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales (artículo 26 del COFIPE).

Los estatutos como mínimo deberán contener:

A) La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;

B) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrantes de los órganos directivos;

C) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:

I. Una asamblea nacional o equivalente, que será la máxima auto-

ridad del partido.

- II. Un comité nacional o equivalente, que sea representante nacional del partido, con facultades de supervisión y en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas;
 - III. Comités o equivalentes en las entidades federativas; y
 - IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales, de precampaña y campaña a que se refiere el COFIPE.
- D) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;
 - E) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programas de acción;
 - F) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen; y
 - G) Las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias. Las instancias de resolución de conflictos internos nunca serán más de dos, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita (Artículo 27 del COFIPE).

Respecto del segundo requisito, que consiste en que las organizaciones cuenten con la simpatía de una parte de la ciudadanía, para cumplir de la mejor manera el papel que acorde con la Constitución deben tener los partidos políticos. En el 2004 se incrementó de 10 a 20 el número de entidades federativas con afiliados para obtener registro y tratándose de distritos electorales uninominales de 100 a 200, y, de igual manera, se incrementó el porcentaje mínimo de afiliados del partido en relación con el padrón electoral federal de 0.13% a 0.26%.

7. CONSTITUCIÓN DE UN PARTIDO POLÍTICO.

De acuerdo con el artículo 28 del COFIPE, para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral (IFE), en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial. A partir de la notificación, la organización interesada deberá informar mensualmente al IFE, del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal

y realizará los siguientes actos previos tendentes a demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 24 del COFIPE antes referido.

a) Celebrar por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, una asamblea en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará:

I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a tres mil o trescientos, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del artículo 24; que asistieron libremente y conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación;

II. Que con las personas mencionadas en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, su residencia y la clave de la credencial para votar, y

III. Que en la realización de la asamblea de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político, salvo el caso de agrupaciones políticas nacionales.

b) Celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará:

I. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales;

II. Que acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso a) de este artículo;

III. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente;

VI. Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos; y

V. Que se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el país, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo de afiliados exigido por este Código. Estas listas contendrán los datos requeridos en la fracción II del inciso anterior.

Respecto a la verificación de las asambleas a las que alude el precepto antes citado, Arenas Bátiz y Orozco Henríquez,⁹ señalan que deben llevarse a cabo con las formalidades de cualquier reunión constitutiva, o sea, con cierto

quórum de asistencia y un orden del día que como mínimo deberá contener: 1) poner a la consideración de los asambleístas para su conocimiento y aprobación en su caso los “documentos básicos” (estatutos, programas de acción y la declaración de principios); 2) afiliación formal a la organización política; 3) elaboración de las listas de afiliados y 4) elección de delegados para una asamblea nacional.

También señalan, que de cada asamblea que se celebre, debe formarse un expediente que sirva como prueba documental del cumplimiento de los requisitos a que se refiere el código electoral. Los expedientes se deberán integrar, por lo menos con lo siguiente: original del acta que al efecto levante el funcionario del IFE;¹⁰ originales de las cédulas autógrafas de afiliación formal e individual de los miembros de la organización, recopiladas por el fedatario en las asambleas, las cuales deben ser foliadas, selladas y rubricadas por éste; en las cédulas deberán contenerse como mínimo los datos que permitan identificar a los electores que pertenecen a la organización; nombre completo, domicilio, distrito, y entidad federativa, clave de elector, firma autógrafa o huella digital; originales de las listas de afiliación, selladas, foliadas y rubricadas por el fedatario público y originales de los “documentos básicos”, con las anotaciones respectivas del fedatario a cargo. Respecto de la asamblea nacional que conforme al mismo precepto deben celebrar quienes solicitan el registro como partido político, estos autores precisan que ésta será certificada por el funcionario que para tal efecto designe el IFE. De la asamblea deberá certificarse lo establecido en el código de la materia: 1) La asistencia de los delegados electos en las asambleas estatales o distritales y hacer constar que fueron debidamente identificados a través de su credencial para votar; 2) La acreditación con las actas respectivas de la celebración de dicha asamblea; 3) La aprobación de los documentos básicos y 4) La formación de listas de afiliados con los demás miembros en el país, con objeto de llegar al requisito mínimo de adherentes, 0.26% del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Las anteriores actividades se dan de manera previa a la presentación de la solicitud formal de registro ante el IFE en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial. De acuerdo con el numeral 3 del propio precepto en comento, si la solicitud no es presentada en el plazo antes dicho, el procedimiento queda sin efectos y deberá el solicitante iniciar un nuevo procedimiento de registro de partido político nacional.

La solicitud de registro debe ir acompañada de los documentos siguientes:

1) Los documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatutos) de la organización política; 2) las listas de afiliados, por entidades o distritos, según el caso; 3) el expediente con las actas de las asambleas celebradas en las 20 (veinte) entidades federativas o en los doscientos (200) distritos electorales y la de su asamblea nacional constitutiva y 4) Las cédulas individuales y autógrafas de afiliación que respalden las listas de afiliados.

Cuando el Consejo General del IFE conoce la solicitud de registro, integra una Comisión de tres consejeros electorales, que examina los documentos presentados y verifica el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento. Esta Comisión formula el proyecto de dictamen de registro, que puede ser en el sentido de otorgarlo o bien denegarlo. En los trabajos de la Comisión participan las direcciones ejecutivas de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como del Registro Federal de Electores; la primera verifica y valida el cumplimiento exacto de las fases y formalidades del procedimiento y la segunda realiza la identificación y confirmación de la autenticidad de los registros de los ciudadanos que desean crear el partido político, ya sea en su totalidad o través de un método aleatorio que verifique que cuando menos el 0.026% corresponda al padrón electoral actualizado a la fecha de la solicitud de que se trate.

El Consejo General del IFE, en un plazo de ciento veinte días contados a partir del momento en que se presentó la solicitud de registro resolverá a la conducente.

Si procede el registro, expedirá el certificado correspondiente, haciendo constar el registro como partido político nacional.

El registro surtirá plenos efectos jurídicos a partir del primero de agosto del año anterior al de la elección.

8. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Al obtener una organización de ciudadanos el registro como partido político nacional, en automático gozará de una serie de derechos y prerrogativas y quedará sujeto también a una serie de obligaciones reguladas en la constitución federal y en el COFIPE.

En primer término veamos los derechos que el COFIPE otorga a los partidos políticos nacionales que son los siguientes: (artículo 36 del COFIPE).

- a) Derecho a participar, conforme con lo dispuesto en la Constitución y en el COFIPE, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.
- b) Derecho de gozar de las garantías que el COFIPE les otorga para realizar

libremente sus actividades.

- c) Derecho de acceder a las prerrogativas y a recibir el financiamiento público, en los términos del artículo 41 de la Constitución.
- d) Derecho a organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones federales.
- e) Derecho a formar coaliciones tanto para las elecciones federales como locales.
- f) Derecho a formar frentes con fines no electorales o a fusionarse con otros partidos.
- g) Derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.
- h) Derecho a nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral (IFE).
- i) Derecho a ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.
- j) Derecho a establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno.
- k) Derecho de suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales.

Por otra parte, entre las principales obligaciones de los partidos políticos nacionales se encuentran las siguientes: (artículo 38 COFIPE).

- a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
- b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;
- c) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;
- d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan

⁹ “Enciclopedia Jurídica Mexicana”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, Tómo IX, primera edición, 2002. pp. 175 y 176.

¹⁰ Designado por Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos.

- registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes;
- e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
 - f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;
 - g) Contar con domicilio social para sus órganos directivos;
 - h) Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico;
 - i) Sostener, por lo menos, un centro de formación política;
 - j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate;
 - k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del IFE facultados por el COFIPE así como entregar la documentación que dichos órganos les requieren respecto a sus ingresos y egresos;
 - l) Comunicar al IFE cualquier modificación a sus documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido;
 - m) Comunicar al IFE, dentro de los diez días siguientes a que ocurran, los cambios de los integrantes de sus órganos directivos, o de su domicilio social;
 - n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión;
 - o) Aplicar el financiamiento de que dispongan por cualquiera de las modalidades establecidas en el COFIPE, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 del COFIPE.
 - p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas.
 - q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religiosos en su propaganda;
 - r) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos;
 - s) Garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos

de dirección y en las candidaturas a cargo de elección popular;

- t) Cumplir con las obligaciones que el COFIPE les establece en materia de transparencia y acceso a su información.

Ahora bien, tratándose de la última de las obligaciones antes enumeradas el propio COFIPE dispone, que toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos y que esto se dará de conformidad con las reglas que el propio Código electoral prevé y conforme al reglamento que en materia de transparencia y acceso a la información expida el Instituto Federal Electoral (IFE). Para el debido cumplimiento de esta importante obligación, las personas interesadas accederán a la información de los partidos a través del IFE, previa solicitud que se haga en cada caso.

Muy relevante resulta también que el COFIPE enumere cual es la que se considera información pública de los partidos políticos, (artículo 42 numeral 2) que es la siguiente:

- a) Sus documentos básicos;
- b) Las facultades de sus órganos de dirección;
- c) Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección, que regulen su vida interna, las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular;
- d) El directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal, y en su caso, regionales, delegacionales y distritales;
- e) El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere el inciso anterior, y de los demás funcionarios partidistas;
- f) Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto
- g) Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales;
- h) Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargo de elección popular;
- i) Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones;
- j) Los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; el estado de situación patrimonial; el

inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno. Todo lo anterior, una vez concluidos los procedimientos de fiscalización establecidos por este Código. Los partidos podrán hacer pública la información a que se refiere este inciso antes de que concluyan los procedimientos referidos, sin que ello tenga efectos en los mismos.

- k) Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios en cualquier nivel, una vez que hayan causado estado;
 - l) Los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto;
 - m) El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico permanente del partido político;
 - n) El dictamen y resolución que el Consejo General del Instituto haya aprobado respecto de los informes a que se refiere el inciso j) de este párrafo;
- y
- o) La demás que señale este Código, o las leyes aplicables.

Así mismo, se impone a los partidos políticos la obligación de mantener actualizada la información pública y a proporcionarla al IFE de manera periódica en formatos y medios electrónicos que mediante acuerdos de carácter general se establezcan por el IFE.

En este apartado normativo, se establece que no será pública la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos, sus estrategias políticas y de campañas electorales, la contenida en encuestas realizadas u ordenadas por los propios partidos y la que se refiere a actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular. También se trata a la información que será considerada como confidencial y lo será aquella que contenga datos personales de los afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargo de elección popular, con las salvedades que la propia ley pudiera establecer. Finalmente se considera información reservada, la relativa a los juicios en trámite cualquiera que sea su naturaleza, en los que participen partidos políticos, hasta en tanto sean cosa juzgada.

9. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Como ya quedo expuesto con anterioridad, los partidos políticos tienen fines que cumplir, delineados desde la propia Constitución y para tal efecto

requieren de recursos económicos para su participación en los procesos electorales y de manera permanente, para contribuir al desarrollo del estado democrático. Las formas de financiamiento de los partidos políticos se encuentran en el COFIPE, a través de las mismas se promueve la equidad en los procesos comiciales y se establecen, los topes de campaña, la distribución del financiamiento, las aportaciones privadas a campañas electorales, fondos con destino específico y también normas que sirven para la fiscalización de los gastos de los partidos y de los órganos encargados de dicha actividad.

El marco normativo del financiamiento a partidos políticos se encuentra fundamentalmente en la fracción II de artículo 41 constitucional, así como en los artículos 77 a 86 del COFIPE.

En el precepto constitucional se dispone que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuentan de manera equitativa con elementos para llevar a acabo sus actividades y, señalara las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. Así mismo, dispone que dicho financiamiento público, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Luego establece las bases de distribución, del financiamiento público, de acuerdo a cada una de las actividades antes enunciadas (ordinarias permanentes, tendientes a la obtención del voto y actividades específicas) y señala que dicha distribución se explicitara en la ley de la materia.

De acuerdo con el COFIPE existen dos tipos de financiamiento: 1) el financiamiento público, que deberá prevalecer sobre el de origen privado y 2) el financiamiento que no proviene del erario público, que tiene las modalidades siguientes: a) financiamiento por militancia; b) financiamiento de simpatizantes; c) autofinanciamiento y d) financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Al tratar el tema del financiamiento público la doctrina señala, que es frecuente clasificar el financiamiento público que otorga el Estado a los partidos políticos en financiamiento público directo y financiamiento público indirecto. Que el primero es el que se otorga en numerario, es decir, en dinero efectivo y el segundo el asignado en especie, esto es, en algún producto, servicio, o materia distinta al dinero. En México, las diversas especies de financiamiento público

indirecto están previstas como prerrogativas a favor de los partidos políticos.

A partir de la clasificación doctrinal pasemos a tratar el tema por apartados específicos:

Financiamiento público directo.

En nuestro país como ya quedó establecido la Constitución prevé este financiamiento y deja a cargo de las Ley reglamentaria su implementación. Así el COFIPE dispone que es a través del Consejo General del IFE, como se determinará anualmente el monto de financiamiento a distribuir entre los partidos políticos nacionales, mediante ministraciones que deberán destinarse a: el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, actividades tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales (gastos de campaña), y las actividades específicas de los partidos como entidades de interés público.

Para realizar la determinación del monto del financiamiento público, a repartir a los partidos políticos nacionales por cada una de las tres actividades antes mencionadas, se utilizan mecanismos distintos:

A) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.

a) El Consejo General del IFE determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos y ésto lo hará de la manera siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el 65% del salario mínimo vigente para el Distrito Federal.

b) Una vez hecha la operación señalada en el inciso anterior, con ello, queda constituido el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes.

c) El monto se distribuirá de la siguiente manera:

1) El 30% de la cantidad total que resulte se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión. Y

2) El 70% restante se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior.

Para gastos de campaña.

En este rubro, hay que distinguir entre elecciones generales e intermedias:

A) En el año de la elección del Presidente de la República y de los integrantes de las dos Cámaras del Congreso de la Unión (diputados y senadores), a

cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al 50% del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

B) En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al 30% del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

Para actividades específicas como entidades de interés público.

A) Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes para el desarrollo de actividades específicas.

B) Cada partido político deberá destinar anualmente, el 2% del financiamiento público ordinario, para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Y

C) La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al 3% del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias permanentes y será repartido de la siguiente manera:

- 1) El 30% de la cantidad total que resulte se entregara en forma igualitaria a los partidos políticos, con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión. Y
- 2) El 70% restante se distribuirá según el porcentaje de votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político de los antes señalados, en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior.

10. FINANCIAMIENTO PÚBLICO INDIRECTO.

Ya con anterioridad, se mencionó que el Estado también otorga a los partidos políticos nacionales financiamiento en especie, diverso de las ministraciones en dinero efectivo, que la ley califica como prerrogativas que consisten en tener acceso a la radio y televisión, régimen fiscal especial y franquicias postales y telegráficas.

11. ACCESO A RADIO Y TELEVISIÓN.

Entre las prerrogativas que tienen derecho a acceder los partidos políticos nacionales, se encuentra el derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los partidos, precandidatos y candidatos a

cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga a los primeros, en la forma y términos que establece el COFIPE.

En esta materia el Instituto Federal Electoral (IFE) es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión y que como prerrogativa corresponda a los partidos políticos en esta materia.

La reforma electoral de 2007 y 2008 introdujo cambios a la Constitución Federal y un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Uno de los cambios más significativos es el relativo a los medios masivos de comunicación (radio y televisión) ya que la reforma modificó las atribuciones del IFE en materia de radio y televisión; establece nuevas reglas para que las autoridades y los partidos políticos accedan a la radio y televisión para la difusión de sus mensajes y crea un nuevo régimen de responsabilidades y sanciones para asegurar el cumplimiento de las nuevas reglas.

La reforma otorga un nuevo conjunto de atribuciones al IFE, para que éste administre de manera exclusiva el tiempo asignado al Estado para propósitos electorales en radio y televisión, ya sea para fines de las autoridades electorales federales y locales como son sus campañas institucionales o para el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos en esta materia.

De acuerdo con el COFIPE los partidos políticos tienen derecho permanente al uso de la radio y la televisión para la difusión de sus mensajes, tanto en procesos electorales federales, como fuera de ellos, y al participar en procesos electorales locales (Estados y D.F.), pero sólo a través de las prerrogativas que la ley les otorga de manera expresa.

Las nuevas reglas para el acceso a la radio y la televisión se definen en función de: 1) la fuente de los mensajes (partidos políticos o autoridades electorales), 2) el periodo de difusión (fuera de procesos electorales o en periodos de precampañas y campañas) y; 3) en su caso, el ámbito del proceso electoral (federal, local o concurrente).

El IFE es quien define las pautas para la transmisión de los programas y mensajes a los que tengan derecho los partidos políticos tratándose de elecciones federales, ya que en el caso de las elecciones locales, la aprobación de pautas se realiza a propuesta de la autoridad electoral que corresponda.

Reglas Generales

Para que los partidos políticos hagan uso de las prerrogativas en forma de

tiempos en Radio y Televisión para la difusión de sus mensajes, se atenderán las reglas generales siguientes:

A) El tiempo disponible para los partidos políticos, durante campañas electores (41 minutos), se distribuirá 30% de manera igualitaria y 70% de manera proporcional al porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección previa de diputados. Tratándose de partidos de nuevo registro sólo accederán al reparto igualitario.

B) Los mensajes de los partidos políticos se transmitirán de acuerdo con la pauta que apruebe el IFE a través del Comité de Radio y Televisión.

C) Los partidos políticos deciden libremente cómo asignar sus mensajes por el tipo de campaña en que contiendan con las restricciones siguientes: durante precampañas, en procesos concurrentes, esta disposición incluye la posibilidad de asignar tiempo a mensajes de precampañas locales; durante elecciones generales en el periodo de campañas, al menos el 30% de los mensajes debe destinarse a la campaña de uno de los poderes (Ejecutivo o Congreso).

D) Las unidades de medida de los mensajes a transmitir en periodos de precampaña y campaña son: 30 segundos, 1 y 2 minutos, sin fracciones. Fuera del periodo de precampañas y campañas, cada partido podrá difundir un programa mensual de 5 minutos y mensajes con 20 segundos de duración.

E) La transmisión de los mensajes se distribuirá en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión, en cada canal de televisión y estación de radio, dentro del horario de las 6 de la mañana a las 12 de la noche.

F) Si el tiempo disponible resulta insuficiente para el cumplimiento de los fines de las autoridades electorales, el IFE determinará cómo cubrir el tiempo faltante.

12. REGLAS ESPECÍFICAS.

En las etapas asociadas al calendario electoral, se atenderán las siguientes reglas específicas:

A) Durante procesos electorales federales, en tiempo de precampañas y hasta el día de la elección, se asigna al IFE 48 minutos diarios del Estado en cada canal de televisión y estación de radio.

a) Durante el periodo de precampañas, el IFE pondrá a disposición de los partidos políticos, en conjunto, 18 minutos en cada estación de radio y canal de televisión.

b) En tiempo de campañas federales, de los 48 minutos asignados, el IFE pondrá a disposición de los partidos políticos 41 minutos diarios en cada

canal de televisión y estación de radio.

B) En el caso de procesos electorales concurrentes (elecciones local y federal en la misma fecha), a partir de los 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión que están reservados para los partidos políticos durante las campañas federales, el IFE deberá hacer los ajustes necesarios para garantizar los 15 minutos diarios por cada estación de radio y canal de televisión de cobertura local, que corresponden a los partidos políticos para campañas locales, por conducto de las autoridades administrativas locales correspondientes.

C) Tratándose de procesos electorales locales no concurrentes con el federal:

a) El IFE dispondrá de 48 minutos desde el inicio de las precampañas locales y hasta el día de la elección respectiva, en los canales de televisión y estaciones de radio de cobertura local.

b) Durante el periodo de precampañas locales, de los 48 minutos asignado a fines electorales, el IFE pondrá a disposición de la autoridad electoral administrativa local competente 12 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en la entidad. La autoridad distribuirá este tiempo entre los partidos políticos.

c) Durante el periodo de campañas locales, de los 48 minutos asignados a fines electorales, el IFE asignará a través de la autoridad administrativa electoral local a los partidos políticos 18 minutos diarios en cada estación de radios y canal de televisión de cobertura en la entidad correspondiente.

En ambos casos (campañas y precampañas electorales locales) el tiempo asignado, será distribuido entre los partidos políticos de la siguiente manera: 70% de acuerdo al porcentaje de votación obtenido en la elección de diputados locales inmediata anterior o en la más reciente que haya participado, y el 30% restante de forma igualitaria, considerando a los partidos políticos locales de nuevo registro, así como aquellos que no hayan obtenido el porcentaje mínimo de votos para tener derecho a prerrogativas. El tiempo asignado será convertido a mensajes con duración de 30 segundos, uno y dos minutos, sin fracciones.

D) En periodo fuera de precampañas y campañas electorales federales.

a) Se asignará al IFE hasta 12% del tiempo total de que dispone el Estado en radio y televisión.

b) Del tiempo señalado en el inciso anterior, la mitad se distribuirá de forma igualitaria entre los partidos políticos nacionales. Cada partido empleará el tiempo que le corresponda en un programa mensual de 5 minutos y, lo restante, en mensajes de 20 segundos de duración, que se

distribuirán y difundirán de acuerdo a la pauta que establezca el IFE.

13. RÉGIMEN FISCAL.

De acuerdo con lo previsto en la legislación mexicana (artículos 87 al 89 del COFIPE), otra de las prerrogativas de las que gozan los partidos políticos nacionales, es un régimen fiscal especial en el cual no son sujetos de algunos impuestos y derechos y que a continuación se detallan:

- A) Los relacionados con rifas y sorteos que celebren previa autorización legal, así como con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines.
- B) El impuesto sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie.
- C) Los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y en general para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audio-visuales en la misma.
- D) Los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Este régimen fiscal de los partidos políticos nacionales, no será aplicable tratándose de contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados o el Distrito Federal, sobre la propiedad inmobiliaria y su fraccionamiento, sobre la propiedad, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Tampoco será aplicable a los impuestos y derechos que establezcan los estados, los municipios o el Distrito Federal por la prestación de los servicios públicos.

Además es importante destacar que dicho régimen fiscal especial, no releva a los partidos políticos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales y que los partidos políticos deberán retener y enterar a las autoridades fiscales, conforme a las leyes aplicables, el impuesto sobre la renta que corresponda por sueldos, salarios, honorarios y cualquier otra retribución equivalente que realicen a sus dirigentes, empleados, trabajadores o profesionistas independientes que les presten servicios.

14. FRANQUICIAS POSTALES Y TELEGRÁFICAS.

Otra de las prerrogativas que gozan los partidos políticos nacionales lo constituyen las franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional que sea necesario para el desarrollo de sus actividades (artículos 90

al 92 del COFIPE).

Las franquicias postales de que gozarán los partidos políticos se sujetarán a las siguientes reglas:

- A) El Consejo General del IFE será quien determinará la partida destinada a cubrir el costo de la franquicia postal de los partidos políticos, en su presupuesto anual de egresos.
- B) En años no electorales el monto total será equivalente al 2% del financiamiento público para actividades ordinarias y en años electorales equivaldrá al 4%.
- C) La franquicia postal será asignada en forma igualitaria a los partidos políticos.
- D) Será el IFE quien informará al Servicio Postal Mexicano del presupuesto que corresponda anualmente por este concepto a cada partido político nacional y en ningún caso ministrará directamente a los partidos los recursos destinados a este fin. Si al concluir el ejercicio fiscal que corresponda quedaren remanentes por este concepto, serán reintegrados a la Tesorería de la Federación.
- E) Sólo podrán hacer uso de la franquicia postal los comités directivos de cada partido y para tal efecto los representantes de los partidos ante el Consejo General informarán al IFE, sobre la asignación anual entre dichos comités.
- F) Los partidos políticos acreditarán ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y ante las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, dos representantes autorizados por cada uno de sus comités para facturar el envío de su correspondencia ordinaria, su propaganda y sus publicaciones periódicas. La propia Dirección Ejecutiva comunicará al Servicio Postal Mexicano los nombres de los representantes autorizados y hará las gestiones necesarias para que se les tenga por acreditados.
- G) Los comités nacionales podrán remitir a toda la República, además de su correspondencia, la propaganda y sus publicaciones periódicas; los comités estatales, distritales y municipales podrán remitirlas a su comité nacional y dentro de sus respectivas demarcaciones territoriales.
- H) El Servicio Postal Mexicano informará al IFE sobre las oficinas en que los partidos políticos harán los depósitos de su correspondencia. Los representantes autorizados y registrados por cada comité, deberán facturar los envíos y firmar la documentación respectiva.
- I) En la correspondencia de cada partido político se mencionará de manera visible su condición de remitente.

- J) El IFE celebrará los convenios y acuerdos necesarios con el Servicio Postal Mexicano para hacer posible el disfrute de esta prerrogativa, y el último informará, en los términos y plazos que se convengan, del uso que haga cada partido político de su prerrogativa, así como de cualquier irregularidad que en el uso de la misma llegue a conocer.
- K) Los partidos informarán al IFE de la sustitución de sus representantes autorizados, a fin de que éste lo notifique al Servicio Postal Mexicano.

15. FRANQUICIAS TELEGRÁFICAS.

La última de las prerrogativas de las que gozan los partidos políticos nacionales es las franquicias telegráficas, que se otorgan sólo dentro del territorio nacional y observarán las siguientes reglas:

- A) Sólo podrán hacer uso de las franquicias telegráficas los comités nacionales de cada partido político.
- B) Los comités nacionales podrán usar las franquicias para sus comunicaciones a toda la República.
- C) Las franquicias serán utilizadas por dos representantes autorizados por cada uno de los comités nacionales. Los nombres y firmas de los representantes autorizados se registrarán ante el IFE.
- D) La vía telegráfica sólo se utilizará en casos de apremio, y los textos de los telegramas se ajustarán a las disposiciones de la materia.
- E) La franquicia telegráfica no surtirá efecto para fines de propaganda, asuntos de interés personal, ni para mensajes cuyos destinatarios se encuentren en la misma ciudad o zona urbana de giro.

16. FINANCIAMIENTO PRIVADO.

Dentro de este apartado se ubica el financiamiento que no proviene del erario público, que como ya lo hemos señalado tiene su origen en el financiamiento por militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

El financiamiento por la militancia, se encuentra conformado por las cuotas obligatorias, ordinarias y extraordinarias que cada partido reciba de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones sociales y las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aportan para sus campañas. Corresponde a cada partido político fijar libremente los montos máximos y mínimos de las cuotas voluntarias, la periodicidad de las cuotas obligatorias de los militantes y las cuotas voluntarias y personales que aporten los candidatos a sus campañas, pero siempre deberá expedir recibos por las

aportaciones recibidas.

El financiamiento de simpatizantes, se conforma por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia con el país.

Tienen prohibido realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargo de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia: Los poderes Ejecutivos, Legislativo y Judicial de las Federación y de los estados, y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley; las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; las personas que vivan o trabajen en el extranjero y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Por otra parte, las aportaciones o donativos de simpatizantes a partidos políticos, se encuentran sujetas a algunas reglas que la legislación establece como son; que cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, por una cantidad superior al 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior; de las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados, en los que se hará constar: el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, registro federal de contribuyentes del aportante; las aportaciones en especie deberán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables y si se trata de colectas, sólo deberá reportarse el monto total obtenido en ese rubro; las aportaciones en dinero de personas físicas o morales tendrán un límite anual equivalente al 0.5% del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial; las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que se beneficie con la aportación.

Respecto a la modalidad del autofinanciamiento, se constituye por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes

correspondientes a su naturaleza.

Finalmente, para obtener financiamiento por rendimientos financieros, los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos.

También esta modalidad de financiamiento se encuentra sujeta a algunas reglas especiales: deberán de informar al IFE de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato respectivo, acompañado copia del mismo, expedida por la institución bancaria; las cuentas, fondos y fideicomisos serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que cada partido considere conveniente, pero sólo podrán hacerlo en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año; las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario y los rendimientos deberán destinarse al cumplimiento de los objetivos del partido político.

En todo caso, la suma que cada partido obtenga anualmente de los recursos provenientes de militantes, candidatos y autofinanciamiento, y los obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podrá ser mayor al 10% anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior.

17. CAUSAS DE PÉRDIDA DE REGISTRO.

De acuerdo con el artículo 101 del COFIPE son causas de pérdida de registro de un partido político, las siguientes: **1)** No participar en el proceso electoral federal ordinario; **2)** No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 del COFIPE; **3)** No obtener, por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto; **4)** Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; **5)** Incumplir de manera grave y sistemática, a juicio del Consejo General del IFE, las obligaciones que señala el COFIPE; **6)** Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que

establezcan sus estatutos, y 7) Haberse fusionado con otro partido político.

En los primeros tres casos, para que opere la pérdida de registro es necesario que la Junta General Ejecutiva del IFE emita la declaratoria correspondiente, la cual deberá fundarse en los resultados de los cómputos y declaraciones de validez respectivas de los consejos del Instituto, así como en las resoluciones que al respecto hubiere emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debiéndose publicar dicha resolución en el Diario Oficial de la Federación. En los casos en que el motivo de pérdida de registro sea el haber dejado de cumplir con los requisitos para obtener el registro, o bien, incumplir de manera grave y sistemática las obligaciones exigidas a los partidos políticos, no se podrá resolver sobre la pérdida de registro sin antes oír en defensa al partido político interesado y la resolución del Consejo General del IFE que determine la pérdida de registro, deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.

18. DEL DESTINO DEL PATRIMONIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES QUE PIERDAN SU REGISTRO.

De acuerdo a lo dispuesto por el último párrafo de la Base II del artículo 41 de la Constitución Federal, y 103 del COFIPE, el IFE es el encargado de disponer lo necesario para que sean adjudicados a la Federación, los recursos y bienes remanentes de los partidos políticos nacionales que pierdan su registro. Para tal efecto el Consejo General del IFE podrá emitir reglas de carácter general, pero en todo caso estará a lo siguiente: si de los cómputos que realicen los consejos distritales del IFE se desprende que un partido político nacional no obtiene por lo menos el 2% de la votación emitida en algunas de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de la República, la Unidad de Fiscalización del IFE, designará de inmediato a un interventor, quien será el responsable del control y vigilancia directos del uso y destino de las recursos y bienes del partido de que se trate y lo mismo sucederá en cualquier otro caso en que el Consejo General el IFE declare la pérdida de registro, por cualquier otra causa de las establecidas en el COFIPE; la designación del interventor, será notificada al partido de que se trató de inmediato, a través de su representante ante el Consejo General del IFE, en ausencia del representante, la notificación se hará en el domicilio social del partido afectado o en un caso extremo por estrados; el interventor tendrá las mas amplias facultades para actos de administración y dominio sobre el conjunto de bienes y recursos del partido político de que se trate y por esta razón cualquier gasto deberá ser autorizado expresamente por éste y no podrán enajenarse gravarse o donarse

los bienes muebles e inmuebles que integren el patrimonio del partido político.

19. DEL INTERVENTOR.

Una vez que la Junta General Ejecutiva del IFE emitida la declaratoria de pérdida de registro o bien que el Consejo General del propio Instituto, en uso de sus facultades, haya declarado y publicado en el Diario Oficial de la Federación su resolución sobre la cancelación del registro legal de un partido político nacional el interventor designado deberá realizar las actividades siguientes: a) emitirá aviso de liquidación del partido político de que se trate y lo publicará en el Diario Oficial de la Federación; b) determinará las obligaciones laborales, fiscales y con proveedores o acreedores, a cargo del partido político en liquidación; c) determinará el monto de recursos o valor de los bienes susceptibles de ser utilizados para el cumplimiento de las obligaciones del partido; d) ordenará lo necesario para cubrir los derechos laborales de los trabajadores del partido político, una vez hecho lo anterior, deberá cubrir las obligaciones fiscales que correspondan y si quedan recursos disponibles, se atenderán otras obligaciones contraídas y debidamente documentadas con proveedores y acreedores del partido; e) formulará un informe que contendrá el balance de bienes y recursos remanentes después de establecer las previsiones necesarias para el cumplimiento de las obligaciones antes enumeradas; si el informe del interventor es aprobado por el Consejo General del IFE, se cubrirán las obligaciones determinadas; si cumplidas las obligaciones del partido político quedasen bienes o recursos remanentes, serán adjudicados íntegramente a la Federación.

Los acuerdos del Consejo General del IFE serán impugnables ante el Tribunal Electoral y en todo tiempo deberá garantizarse al partido político de que se trate, el ejercicio de las garantías que la Constitución y las leyes establecen.

20. FRENTE, COALICIONES Y FUSIONES.

Frentes.

De acuerdo con los artículos 93, numeral 1 y 94 del COFIPE, los partidos políticos nacionales tendrán derecho a constituir frentes para alcanzar los objetivos políticos y sociales compartidos de índole electoral, a través de estrategias y acciones específicas y comunes. Para integrar un frente se requiere que dos o más partidos políticos celebren un convenio en el cual hagan constar la duración de dicho frente, las causas que lo motivan, los propósitos que persigue, así como la forma en que convengan el ejercicio común de sus prerrogativas. El convenio deberá presentarse ante el IFE, cuyo Consejo General resolverá,

dentro del término de diez días hábiles, si cumple los requisitos legales y, en su caso, dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación para que surta sus efectos. Los partidos políticos nacionales que integren un frente conservarán su personalidad jurídica, su registro y su identidad. Un ejemplo de esta figura de unión de partidos lo es el Frente Amplio Progresista (FAP) que se integró por los partidos: de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, después del proceso electoral federal del año 2006 y que viene actuando en la vida nacional de manera muy activa en torno a la figura del lic. Andrés Manuel López Obrador, candidato que por escaso margen perdió la elección presidencial de ese año y que políticamente desde esa fecha, viene señalado lo que considera errores de la Administración Federal del Presidente de la República y de las cámaras de diputados y senadores del Congreso de la Unión, así como de los diversos actores políticos de la vida nacional.

Coalición.

Por otra parte, una coalición según se dispone en los artículos 93, numeral 2 y 95 al 99 del COFIPE, es la unión con fines electorales de dos o más partidos políticos nacionales y Agrupaciones Políticas Nacionales 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.

La doctrina señala que una coalición permite a los partidos unirse para incrementar sus posibilidades de ganar una elección, pero que también debe garantizar para los electores una propuesta política consolidada por la cual votar. Sin embargo en materia de coaliciones, el legislador ha dispuesto en distintas épocas de la historia electoral mexicana requisitos que posibilitan o hacen más difícil la formación de coaliciones. La reforma electoral mas reciente (2007) en esta materia resultó más rígida y con la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de declarar inconstitucional el numeral 5, del artículo 96 del COFIPE, a decir de los analistas políticos, difícilmente se formarán coaliciones ya que no se podrán convenir repartos de votación en beneficio de aquellos partidos de menor presencia política y con ello los partidos emergentes probablemente podrían desaparecer en el corto y mediano plazo. Por otra parte, el ministro Genaro Góngora Pimentel señaló: “que la determinación marcará el fin de las coaliciones y conllevará con seguridad a la destrucción de los partidos chicos”.¹¹ Según las crónicas periodísticas, en opinión de Góngora los partidos chicos tenían razón en pedir que se declarara

inconstitucional todo el régimen de coaliciones, porque en la práctica se trata de un contrato “leonino y lesivo” para los partidos de minoría y por este motivo le pidió al resto de los ministros de la Corte, que declararan inconstitucional todo el régimen de coaliciones y no sólo la llamada cláusula de vida eterna, porque: “a un contrato lesivo se sumaría el ingrediente de que no tendrán la garantía de por lo menos mantener su registro”. Pese a los puntos de vista que virtió el ministro Góngora, al final del debate retiró sus observaciones y la declaración de inconstitucionalidad se aprobó por unanimidad de votos de los miembros de la Corte.

Desde el punto de vista del que esto escribe, la determinación de la Corte resulta lesiva para los partidos emergentes, en razón de que, el régimen de financiamiento público no permite a éstos tener mayores posibilidades de desarrollo entre la ciudadanía por lo limitado del reparto con relación a ellos y sin lugar a dudas desalentará la formación de coaliciones pues los partidos políticos de mayor presencia ante la ciudadanía avasallaran a los mas pequeños, pues además cuentan con mayores recursos económicos y de tiempos en radio y televisión.

Clases de Coalición.

Las coaliciones pueden ser parciales o totales, de acuerdo con la elección de que se trate y con la extensión territorial que abarque la coalición. Se pueden formar para las elecciones de Presidente, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa, eventualmente como ya se dijo pueden participar en la coalición una o más agrupaciones políticas nacionales. Sin embargo debe precisarse que las coaliciones pueden formarse para las elecciones de diputados y senadores de mayoría relativa, con las limitaciones siguientes: a) para la elección de senador la coalición podrá registrar hasta un máximo de 20 fórmulas de candidatos y el registro deberá contener la lista con las dos fórmulas por entidad federativa, y b) para la elección de diputado, podrá registrar hasta un máximo de 200 fórmulas de candidatos. De la propia ley se desprende que la coalición que postule a candidato para presidente de la República es total, en razón de que, abarcará toda la geografía electoral: circunscripciones plurinominales, entidades federativas, Distrito Federal y distritos electorales uninominales, comprendidos dentro del territorio nacional. Además si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de presidente.

De lo anterior, tenemos que, la distinción legal entre coalición total y parcial

y se da en base a la geografía electoral del proceso electoral ya que son totales, aquellas coaliciones que postulen candidatos que necesariamente aparezcan en toda la geografía política nacional como es el caso de la elección de presidente de la república o bien las 300 formulas de mayoría de la elección de diputado o las 64 de la elección de senador de mayoría relativa. Otra forma de distinguir entre una coalición total y una parcial podría ser la siguiente:

Total, aquella en la cual la coalición postula candidatos a todos y cada uno de los cargos en disputa y **Parcial** si no son la totalidad de los cargos. Así sólo habría coalición total en una elección general cuando se postulen: candidato a presidente, 300 formulas de diputado de mayoría relativa y 64 de senador de mayoría relativa y en las elecciones intermedias si se postulan la totalidad de los cargos a senador y diputado de mayoría. Aquellas coaliciones que abarquen sólo la elección de presidente, o de una de las cámaras, o de presidente y una de las cámaras o parte de las candidaturas a diputados o senador de mayoría relativa serían parciales.

Su constitución.

Las coaliciones se constituyen mediante un convenio, en el cual se debe establecer cuando menos, lo siguiente: 1) los partidos políticos nacionales que la forman(y en su caso las agrupaciones políticas nacionales); 2) la elección que la motiva; 3) el procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición; 4) el señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos; 5) señalamiento de la representación jurídica de la coalición, para la interposición de los medios de impugnación en materia electoral; 6) que 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; 7) señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas y la forma de reportar los gastos en los informes correspondientes; 8) la distribución de tiempo en radio y televisión para los candidatos de la coalición; 9) si se trata de coaliciones parciales o solamente para la elección de Presidente de la República, deberá establecerse la distribución de tiempo en radio y televisión para los candidatos de coalición y para los de cada partido, y 10) tratándose de coalición para la elección de presidente, se deberá acompañar la plataforma electoral y , en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a presidente, así como los documentos en que conste

la aprobación por los órganos partidistas correspondientes.

En relación con las candidaturas de las coaliciones electorales, el COFIPE establece algunas prohibiciones que son aplicables a cualquier tipo de coalición: 1) Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte; 2) ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición, y 3) ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político.

Su registro.

Para el registro de una coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán: 1) acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano de dirección nacional que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados 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 coaligados; 2) comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, la postulación y el registro de determinando candidato para la elección presidencial; 3) acreditar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, postular y registrar, como coalición, a los candidatos a los cargos de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa y 4) cada partido integrante de la coalición deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional, cuando corresponda.

Por último, el procedimiento para el registro de una coalición es el siguiente: 1) la solicitud de registro del convenio de coalición, deberá presentarse al Presidente del Consejo General del IFE y en su ausencia se podrá presentar ante el secretario Ejecutivo del mismo y deberá ir acompañado de la documentación pertinente, a más tardar treinta días antes de que inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate; 2) el presidente del Consejo General integrará el expediente e informará al Consejo General; 3) el Consejo General resolverá a más tardar dentro de los diez días siguientes a la presentación del convenio, y 4) una vez registrado el convenio de coalición, el IFE dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Fusiones.

Finalmente, en relación con las fusiones, el COFIPE establece que los partidos nacionales que decidan fusionarse, deberán celebrar un convenio,

en el que se establecerá: 1) las características del nuevo partido, o cuál de los partidos políticos conserva su personalidad jurídica y la vigencia de su registro y, 2) qué partido o partidos quedarán fusionados.

El convenio de fusión deberá presentarse al presidente del Consejo General del IFE para que lo someta a la consideración del Consejo General previa revisión del cumplimiento de los requisitos legales.

El Consejo General resolverá sobre la vigencia del registro del nuevo partido que surge de la fusión, dentro del término de treinta días, siguientes a su presentación y, en su caso, dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Para fines electorales, el convenio de fusión deberá comunicarse al IFE a más tardar un año antes al día de la elección. Tratándose de la vigencia del registro del nuevo partido, será la que corresponda al registro del partido más antiguo entre los que se fusionaron. Respecto de los derechos y prerrogativas que correspondan al nuevo partido, le serán reconocidos y asignados tomando como base la suma de los porcentajes de votación que los partidos fusionados obtuvieron en la última elección para diputados federales por el principio de representación proporcional.

21. CONCLUSIONES.

Primera:

La reforma electoral en materia de comunicación política, a primera vista parece positiva, pero será el proceso electoral del 2009, el que nos permitirá a través de los métodos empíricos, comprobar si fue asertivo el legislador o en definitiva habrá que revisar de nueva cuenta ese apartado.

Segunda:

El sistema de fiscalización, a cargo del Instituto Federal Electoral se robusteció, y ello permitirá que la indagatoria en la materia sea más amplia y seguramente redundará en beneficio del sistema político mexicano. Sin embargo, como han dado cuenta los medios de comunicación, ya los actores políticos empiezan a mostrar signos de intolerancia, hacia esta atribución del IFE, por lo que no será si no hasta finalizar el proceso electoral que se va a desarrollar, que sabremos, la problemática y los vacíos normativos que se enfrenta.

Tercera:

Diversas Leyes correlativas a las atribuciones enumeradas en las dos conclusiones anteriores no han sido reformadas, para hacerlas concordantes con el propósito que anima la reforma y por

esta razón se habrán de presentar, diversos problemas de interpretación jurídica, tanto por el órgano administrativo, como por el judicial en la materia.

¹¹ AVILÉS Allende, Carlos. "Anula la Corte "vida eterna" a partidos chicos. *El Universal*." Ciudad de México, jueves 3 de julio de 2008. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx>

QUID IURIS

Año 4 Volumen 9

Publicación Trimestral del Tribunal
Estatual Electoral de Chihuahua

Se imprimió el mes de junio de 2009
en la ciudad de Chihuahua, México.

Cuidado de la edición: Reyna Boone Salmón
Diseño de la portada: Alejandro Villalobos Portillo
Acabados finales: *Encuadernaciones ARI*

Producción editorial integral:

Ediciones del Azar A.C.

Calle 17 número 117

Chihuahua, México, 31000.

Tels.: 4-100-584, (Cel.) 157-1159

Fax: (614) 415-9283

razazar@msn.com

Impreso y hecho en México

