

# Quid Iuris

Publicación del  
Tribunal Estatal Electoral  
del Estado de Chihuahua



Publicación Indexada. Folio 17756

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

latindex

QUID IURIS: Locución latina. “¿QUÉ DEL DERECHO?”

Número ISSN: 1870-5707

**Consejo editorial:**

José Miguel Salcido Romero

*Magistrado Presidente*

Socorro Roxana García Moreno

*Magistrada*

José Rodríguez Anchondo

*Magistrado*

**Responsable editorial:**

Magistrada Socorro Roxana García Moreno

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

**En la portada:** “*Los caminos de la Justicia hacia el Siglo XXII*”. Balanza monumental de 38 metros de altura y 200 toneladas de peso, realizada por el escultor chihuahuense Sebastián a solicitud de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Está ubicada en el circuito universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Las torres de la balanza son gemelas, equilibradas, blancas, como deben ser los caminos en donde transita la justicia rumbo al siglo XXII. Pesan lo mismo, pero a la vez son dos mundos que se ven desde diferente posición; desde el ángulo y perspectiva que se mire la balanza. Una de las torres será izquierda y la otra derecha, viajando de un lado a otro.

Publicación trimestral

Del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

Calle 33. No. 1510

Colonia Santo Niño

Chihuahua, Chih., México, 31320.

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

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

## Índice

<i>Presentación</i>	4
VOTAR Y JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO <i>María del Carmen Alanís Figueroa</i>	7
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES <i>Margarita B. Luna Ramos</i>	27
...CON EL PRETEXTO DE UN ANIVERSARIO, UN APUNTE <i>María Guadalupe Chacón Monarrez</i>	57
SI HUBIERE DOS VIDAS... VOLVERÍA A SER MUJER <i>Ma. Macarita Elizondo Gasperín</i>	69
IGUALDAD REAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO <i>María Martín Sánchez</i>	77
PALABRAS PRONUNCIADAS POR LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GAR- CÍA VILLEGAS, EN EL ANIVERSARIO DEL VOTO FEMENINO EL 22 DE OCTUBRE DE 2003.	97
MODELOS DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA <i>Helvia Pérez Albo</i>	103

*Resolved lo que queráis, pero afrontando la responsabilidad de dar entrada a esa mitad de género humano en política, para que la política sea cosa de dos, porque solo hay una cosa que hace un sexo solo: alumbrar; las demás las hacemos todos en común, y no podéis venir aquí vosotros a legislar, a votar impuestos, a dictar deberes, a legislar sobre la raza humana, sobre la mujer y sobre el hijo, aislados, fuera de nosotras.”*

«El voto femenino y yo», 1935

Clara Campoamor

## **Presentación**

**E**l diecisiete de octubre próximo conmemoramos el quincuagésimo octavo aniversario del voto femenino en México, por lo que el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua a través de su revista jurídica *Quid Juris* reconoce este acontecimiento con la invaluable participación de siete destacadas mujeres, profesionistas y profesionales en la ciencia del derecho, quienes sin duda son un ejemplo a seguir por su importante contribución en el ámbito académico, jurídico y político de México.

El siglo XX le otorgó a las mujeres mexicanas la prerrogativa de votar y ser votadas, pero el siglo XXI está marcado por el reclamo para hacer efectivos tales derechos en la vida social, cultural y política en nuestro país.

En ese sentido, la señora Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, María del Carmen Alanís Figueroa aborda el tema denominado: “*Votar y juzgar con perspectiva de género*”, en donde destaca la contribución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la promoción y expansión de una corriente doctrinal que amplíe el ejercicio efectivo de los derechos político electorales y democráticos de las mujeres; sin poder dejar de mencionar diversos casos sobre discriminación por razón de género que han sido objeto de estudio por parte del referido órgano jurisdiccional, que bien pudieran parecer ocurridos en un tiempo lejano, pero que lamentablemente fueron suscitados en época actual.

Por su parte, la señora Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Margarita Luna Ramos, desarrolla magistralmente el tema relativo al control constitucional de leyes electorales, haciendo referencia a que el conocimiento de las cuestiones electorales era ajeno a los órganos judiciales, sin embargo, gracias a las reformas a la Constitución mexicana efectuadas en 1994 y 1996 se abrió la posibilidad de que la Suprema Corte se pronunciara sobre la inconstitucionalidad de leyes electorales, mientras que el Tri-

bunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo haría respecto de actos y resoluciones en la materia, ejerciendo un verdadero control de Constitucionalidad; y que dichas modificaciones lograron que el Tribunal Electoral se incorporara al Poder Judicial Federal, así como la garantía de su independencia y competencia exclusiva en la calificación de las elecciones presidenciales; además que el desarrollo de la materia electoral ha llevado a importantes discusiones en el Máximo Tribunal, así como a la implementación de la reforma de 2007 de grandes implicaciones en el ámbito constitucional y legal, mismas que se refiere la Ministra en la presente edición.

La Dra. Guadalupe Chacón Monárrez en un extraordinario documento denominado: *“Con el pretexto de un ensayo, un apunte”*, indica las dificultades que deben sortear las mujeres para poder participar en condiciones equitativas en los procesos electorales, puesto que sin mayores problemas votan pero con múltiples obstáculos asumen el papel de candidatas; en lo referente a la incorporación de acciones afirmativas como lo es el sistema de cuotas, establece que no basta con que de manera velada se pretenda hacer creer a la sociedad que se cumple con la norma jurídica en cuanto a la participación de la mujer, cuando en la realidad no se observa el espíritu del legislador al aplicar dichas normas.

*“Si hubiere dos vidas... volvería a ser mujer”*, es el título de la ponencia de la Consejera del Instituto Federal Electoral, Dra. María Macarita Elizondo Gasperín. En la que desarrolla una remembranza histórica y legal, por demás ilustrada, sobre los momentos por los que ha transitado la mujer a lo largo del tiempo hasta nuestros días; concluyendo que la no discriminación permite un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano y para las actividades productivas de la Nación, puesto que en la medida en que la sociedad se vuelve más homogénea se satisface la sed democratizadora, de participación y representatividad, haciendo referencia a que en México se prohíbe la discriminación motivada por género, dándose las condiciones constitucionales y legales adecuadas para avanzar hacia su auténtica defensa.

Colabora también en la presente edición la Dra. María Martín Sánchez, quien aborda el interesante tema de la igualdad real en el Estado Autonomo Español, aduciendo que el legislador vela por la igualdad constitucional y que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad de igualdad del individuo y grupos sean reales y efectivas. Menciona también que el constituyente incorpora al texto de la Constitu-

ción Española la denominada igualdad real en diversos ámbitos, llamándolos auténticos derechos estatutarios de las prerrogativas constitucionales. A la vez, analiza la igualdad de trato en los nuevos estatutos de autonomía, y que en el mandato constitucional se introduce la protección de grupos o colectivos vulnerables de manera expresa no como principios sino como derechos a la igualdad de trato o a la no discriminación.

Un invaluable discurso que versa sobre la conquista de la mujer de una de las más grandes prerrogativas ciudadanas, “el derecho al voto”, corresponde a la aportación que nos hace llegar la señora Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Olga Sánchez Cordero, sus palabras versan respecto a que las mujeres pasaron a formar parte no sólo del padrón electoral que define a quiénes tienen la oportunidad de elegir a los candidatos, sino que lograron pertenecer a ese sector que desde los griegos era muy reducido, exclusivo, cerrado e inaccesible en el terreno de la democracia: “el poder ser votadas” para todos los cargos de elección popular y nombradas para cualquier otro empleo o comisión, tal como lo establece ahora nuestra Constitución.

Finalmente destaco la aportación que realiza la Maestra en Derecho Constitucional Helvia Pérez Albo, colaboradora del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en donde nos describe los modelos de organización electoral en América latina. En su ensayo analiza la estructura de los órganos electorales de diversos países de América latina, revelando sus rasgos comunes y diferencias a través del estudio de sus respectivas constituciones y legislaciones. De igual manera menciona que en la mayoría de las constituciones latinoamericanas se expresan los principios y valores en que se deben basar los procesos electorales para que éstos sean auténticos y democráticos, especificando que a pesar de que no existe un modelo de organización electoral único, la mayoría cumplen con los principios y valores consagrados en los ordenamientos supremos, y que la diversidad de los matices con los que se exteriorizan los regímenes o modelos electorales tiene su origen en la naturaleza jurídica de cada Estado, así como sus respectivos antecedentes históricos.

**Roxana García Moreno**  
Magistrada  
Tribunal Estatal Electoral  
de Chihuahua

# VOTAR Y JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

*María del Carmen Alanís Figueroa*<sup>\*\*</sup>

**SUMARIO** I. Justicia para la equidad. Tres casos relevantes para ONU-Mujeres. II. Juzgar con perspectiva de género. III. Perspectiva de género en la justicia electoral mexicana. IV. Algunos casos relevantes del TEPJF. V. Otros casos relevantes

---

\* Actualmente Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), fue la primer mujer en presidirlo desde agosto de 2007 hasta agosto de 2011. Es Maestra en Gobierno Comparado (MSc) por la *London School of Economics*, con especialización en análisis y diseño de la Comunicación Política. Es licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con la tesis “Comportamiento Electoral Mexicano 1812-1990.”

## RESUMEN

Para alcanzar la verdadera equidad de género es necesario implementar una serie de reformas y acciones que tengan como fin contribuir a la lucha reivindicativa de los derechos femeninos que se inició con la obtención del voto.

Entre las medidas actuales aplicadas en México se encuentran las cuotas en las candidaturas electorales; los recursos etiquetados en el financiamiento público de los partidos políticos y la contribución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a la promoción y expansión de una corriente doctrinal que amplíe el ejercicio efectivo de los derechos político electorales y democráticos de las mujeres.

En este artículo se exponen algunos de los estudios elaborados por la comunidad internacional en relación con la participación política de las mujeres y la equidad de género; así como determinados casos analizados en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

\*\*\*

Celebro la iniciativa de la Magistrada Roxana García Moreno, de dedicar este número de la revista *Quid Iuris* a la conmemoración de la reforma constitucional y legal que hace cincuenta y ocho años reconoció para la mujer mexicana su derecho político electoral de votar y ser votada.

El artículo que se propone quiere contribuir al examen de esta conmemoración, partiendo de la idea de que la obtención del voto femenino es en realidad un eslabón, sin duda a la vez fundacional y fundamental, de una larga cadena de reformas, acciones y luchas reivindicativas a favor de la equidad de género que distingue a toda sociedad razonablemente civilizada y democrática.

Desde esa perspectiva, la lucha sufragista y sus conquistas legales son parte de una larga trayectoria que en nuestros días tiene como nuevas conquistas el establecimiento de mayores y mejores disposiciones jurídicas, así como la puesta en marcha de acciones afirmativas, entre ellas las cuotas en



candidaturas electorales y los recursos etiquetados en el financiamiento público a los partidos políticos. En ese ámbito sobresale el potencial de la justicia electoral, pues desde la labor jurisdiccional se puede contribuir a atemperar con el ánimo de erradicar asimetrías en la comunidad política, cuando se juzga con perspectiva de género.

De allí que las líneas que ahora comienzan se fijen como puerto de llegada el exponer algunos casos concretos con los que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación contribuye a la promoción y expansión de una corriente doctrinal que afortunadamente se abre paso de manera consistente en el concierto internacional y que, sobre todo, tiene el propósito explícito y deliberado de ampliar los cauces del ejercicio efectivo de los derechos político electorales y democráticos de las mujeres.

Para ello, procuramos sumarnos a la valoración de esta historia reivindicativa reconociendo, con las Naciones Unidas, la vigencia y preeminencia de las acciones afirmativas del movimiento sufragista en términos de las demandas contemporáneas de una justicia con equidad, para posteriormente revisar el concepto que nos lleva a juzgar con equidad de género y de allí a lo que, como se tiene dicho, ha propuesto y realiza el Tribunal Electoral.

Esta es una larga historia que hay que contarnos siempre, para no olvidarla, para comprometernos con ella. Una historia que ha conquistado grandes logros y lo seguirá haciendo, con el esfuerzo de la ciudadanía y sus instituciones. Una historia que apenas comienza y sobre la que aquí se pretende insistir en el ámbito de la justicia electoral.

## **I. Justicia para la equidad**

*La justicia es un ideal que ha resonado a lo largo de toda la historia de la humanidad, en todas sus sociedades y culturas. Pero, ¿qué es la justicia? Al definir la justicia, las mujeres tienen distintas percepciones que están estrechamente vinculadas a las injusticias que observan y experimentan a diario. La justicia puede ser un deseo colectivo pero se experimenta de manera individual.*

En busca de la Justicia.  
El Progreso de las Mujeres en el Mundo, 2011-2012.  
Informe de ONU-Mujeres

Existe una bibliografía vastísima que documenta la oprobiosa circunstancia actual de desigualdad y exclusión de las mujeres, que hace de sus demandas un continuo histórico con aquellas que, en su momento, enarbolaron las mujeres sufragistas que hace más de medio siglo consiguieron para todas el derecho de votar y ser votadas.

Entre dicha bibliografía, puede destacarse ahora el primer informe que ONU-Mujeres<sup>1</sup> ha presentado bajo la batuta de Michelle Bachelet, expresidenta de la República de Chile. En este primer informe se parte de reconocer que las mujeres ven a la justicia contrafáctica y lamentablemente, desde el punto de vista de las injusticias diarias que sufren en su vida, como por ejemplo:

- La injusticia de no poder tomar sus propias decisiones con respecto al matrimonio y con respecto a su propia educación y libertad de movimiento. La mayoría de las mujeres anhela poder conducir su vida de manera autónoma, en igualdad de condiciones que los hombres.
- La injusticia de los empleadores al negar a las mujeres un salario digno, pues las mujeres desean obtener una remuneración justa por el trabajo que realizan y que el sistema judicial aplique las leyes que consideran sólo están en el papel.
- Los hombres pueden actuar en conjunto a favor de sus intereses

---

<sup>1</sup> ONU-MUJERES. “En busca de la Justicia. El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2011-2012”. NY, ONU. 2011.

colectivos y negar a las mujeres el acceso a la justicia. Las mujeres de todo el mundo desean contar con un sistema judicial accesible y receptivo.

· Las mujeres sufren de injusticia en el sistema legal como, por ejemplo, al testificar en los tribunales cuando existe violación. Muchas veces durante el proceso penal, se refuerza el estigma y la vergüenza vividos por la violación. Las mujeres desean poner fin a la impunidad y que el proceso de acceder a la justicia sea digno y las empodere.<sup>2</sup>

Todas estas afirmaciones tienen diferentes puntos de vista sobre lo que significa la justicia, pero todas tienen en común la idea de que el derecho y los sistemas de justicia actuales no están funcionando para ellas. Desde luego, el propio Informe reconoce cómo los gobiernos han invertido millones y grandes esfuerzos en la reforma de marcos jurídicos, en la construcción de tribunales y en la formación de quienes proveen los servicios de justicia, todo para fortalecer el estado de derecho y la impartición de justicia. Sin embargo, todavía no se logran los resultados que todos debiésemos perseguir y que en el Tribunal nos hemos fijado con decisión.

En el propio Informe de Naciones Unidas, se presentan diversos casos que ilustran la dimensión del desafío y la preeminencia de desigualdades propiamente atroces. Veamos tres de ellos, en la inteligencia que todos promovieron la comprensión legal de los derechos humanos de las mujeres bajo el derecho internacional y confirmaron que pueden ejercerse a nivel nacional, o bien han hecho cumplir o aclarado leyes que ya existían. Algunos de los casos reunidos y expuestos han puesto en tela de juicio leyes que debieran ser revocadas, en tanto que otros han dado lugar a nuevas legislaciones. Todos son ejemplo de lo mucho que falta aún por hacer para que los derechos de las mujeres se observen y cumplan a cabalidad, más allá del derecho político electoral de votar y ser votada, que conmemoramos en este número de *Quid Iuris*.

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

## **Tres casos relevantes para ONU-Mujeres**

1. *Es un delito cuando un marido viola a su esposa: Meera Dhungana, en representación de Foro para las Mujeres, el Derecho y el Desarrollo (FWLD) contra el Gobierno de Nepal.*

Antes de 2002, una mujer nepalesa violada por su marido no podía recurrir a la justicia. Ese año, el Foro para las Mujeres, el Derecho y el Desarrollo (FWLD, por sus siglas en inglés) presentó el caso ante la Corte Suprema de Nepal, cuyo fallo invalidó la disposición del código criminal de eximir a los maridos de la acusación de violar a sus esposas.

La Corte instruyó al Parlamento que modificara la ley sobre violación, pero la sentencia fijada para la violación conyugal fue de sólo seis meses de cárcel, considerablemente inferior a las que se aplican en otros tipos de ataques sexuales. El FWLD recurrió otra vez a los tribunales y esta vez, la Corte indicó que la diferencia era discriminatoria y que la ley debía ser modificada nuevamente.

Este tipo de caso da cuenta de un cambio radical en el supuesto de que una esposa consiente implícitamente toda actividad sexual, incluso aquella que la agrede en forma radical. Para abril de 2011, por lo menos cincuenta y dos Estados habían declarado explícitamente la ilegalidad de la violación conyugal en sus códigos penales

2. *La discriminación múltiple puede ser impugnada: Lovelace Vs. Canadá.*

Después de tramitar su divorcio, Sandra Lovelace, mujer aborigen *Maliseet*, quiso regresar a vivir a la reserva de lo que formaba parte. Sin embargo, según la Ley Indígena de Canadá, ella ya no podía reclamar estos derechos porque había perdido su “estatus indio” al haberse casado con un hombre no aborigen.

En 1981, en una decisión realmente innovadora, el Comité sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas planteó que la Ley Indígena constituía esencialmente una violación de las obligaciones del país en materia de derechos humanos. El Comité consideraba que las restricciones que imponía la Ley no eran ni razonables ni necesarias para preservar la identidad *Maliseet* y, de hecho, interferían con el derecho de Sandra Lovelace de disfrutar de su cultura.

Inspirados por el caso Lovelace, las y los activistas continúan cuestionando las leyes que discriminan a las mujeres aborígenes. El litigio estratégico en Canadá ha continuado en torno al derecho de conferir el “estatus indio” a las niñas y niños con base en el género de sus abuelos. En México y como veremos al final de estas líneas, el tema indígena también se superpone al del acceso a la justicia en general y a la justicia electoral en particular.

*3. Las leyes de ciudadanía discriminatorias son incompatibles con las garantías constitucionales de igualdad: Unity Dow vs Fiscalía General de la República de Botswana.*

Pese a ser una ciudadana nacida y criada en Botswana, la ley sostenía que simplemente porque Unity Dow se había casado con un extranjero, sus dos hijos nacidos en Botswana necesitaban permisos de residencia para quedarse en el país, sólo podrían salir del país utilizando el pasaporte de su padre, no se les permitiría votar y se les negaría la educación universitaria gratuita disponible a los ciudadanos de aquél país.

El caso histórico de 1992 extendió la protección legal a las mujeres mediante el argumento contundente de que la misma garantía de igualdad prevista en la Constitución invalidaba la sección de la Ley de Ciudadanía de Botswana que prohibía a las mujeres casadas con hombres extranjeros que transfirieran sus derechos y privilegios de ciudadanía a sus hijas e hijos. A partir de este caso, por lo menos diez y nueve países en África han llevado a cabo reformas para disponer de igualdad de género en sus leyes de ciudadanía.

Todos estos casos, exitosos, hablan de la magnitud del desafío de los asuntos sobre los que debe versar la impartición de justicia con perspectiva de género. Veamos ahora cómo ésta es llevada a la justicia electoral mexicana.

## **II. Juzgar con perspectiva de género**

Se puede referir a la idea de juzgar con perspectiva de género como aquella impartición de justicia donde se llega a dirimir, tomar decisiones o resoluciones con base, desde luego en la Ley, pero atemperada

en circunstancias que definan conceptualmente al género como un trato no discriminatorio, asociados a la cualidad de ser hombre y mujer.

Siguiendo a *La República* de Platón ello implicará distribuir y administrar “una suerte de igualdad indiscriminada a los iguales y a los que no lo son”. Pero sobre todo a los que no lo son. Desde una plataforma académica, puede establecerse que, en general, dicha perspectiva se deriva, a su vez, de reconocer al concepto “género”, que en principio refiere a la diferenciación sexual inscrita en la estructura física de las personas, pero que al final termina remitiéndola a su contexto social y a la determinación de estructuras de poder real e informal, simbólicas y normativas, basadas aún y lamentablemente en un orden jerárquico de subordinación femenina.

De allí que la doctrina y la práctica jurídica, hayan migrado de una concepción que relaciona al *género* con diversos significados, producto de una construcción cultural sobre la base de normas, representaciones, ideas y comportamientos que se han definido socialmente como “naturales”, y que son atribuidas a las diferencias biológicas de los sexos, a una cosmovisión que parte de reconocer una circunstancia de desigualdad que se quiere (y requiere) transformar, siendo uno de sus caminos propiciatorios, precisamente, el impartir justicia con perspectiva de género.

Frente a esta circunstancia y desde, al menos la segunda mitad del siglo XIX<sup>3</sup> de las sufragistas, las mujeres (y un buen contingente de varones) se han concientizado de la importancia de su participación cívica, en la medida en que su circunstancia y acciones afectan no sólo su vida cotidiana, sino también la estructura de la sociedad en general.

Pero la inclusión de las mujeres, no es sólo un asunto de voluntades femeninas, de rediseños legales o acciones afirmativas, es y será –sobre todo– resultado y parte de un cambio cultural en el que los patrones de conducta masculinos y femeninos permitan compartir obligaciones y generalizar derechos. Una aspiración de justicia muy cara en la historia de la Nación mexicana y su incipiente democracia.

---

<sup>3</sup> Rastreado antecedentes, puede referirse –desde luego– el ejemplo pionero de Marie Gouze (*Olympe de Gouges*) que en 1789, en plena efervescencia revolucionaria francesa, decretó la “Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana” y que murió ejecutada, después de un juicio sumarísimo instalado por un tribunal revolucionario.

Desde esta perspectiva, juzgar con perspectiva de género implica un ejercicio constante de sensibilización y capacitación, y consiste, dentro de las reglas del proceso jurisdiccional, en resolver con justicia tomando en cuenta las condiciones especiales de las mujeres sujetas al proceso, relacionadas fundamentalmente con una situación general de vulnerabilidad social y, en particular, frente a las instituciones de procuración y administración de justicia.<sup>4</sup>

En esa perspectiva, se encuentran “Las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad”, aprobadas en convención internacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en dicha ciudad sudamericana entre el 4 y 6 de marzo de 2008 y adoptadas en sesión privada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el 5 de agosto siguiente, donde se establece que se encuentran en tales condiciones “...aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico”; y se incluye como causas de estas condiciones, entre otras, la pertenencia a comunidades indígenas, la pobreza, el género y la privación de la libertad. Reconociéndose que la concurrencia en un solo individuo de diversas causas de vulnerabilidad, aumentan los obstáculos para el acceso a la justicia.<sup>5</sup>

### **III. Perspectiva de género en la justicia electoral mexicana**

En la experiencia mexicana, debe tenerse presente que el Poder Judicial de la Federación participó en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en Brasilia el año de 2008. En dicha Cumbre, México acogió las Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas de Condición de Vulnerabilidad, en las que se señala que el sistema judicial se debe establecer un instrumentos para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad.

---

<sup>4</sup> Véase: CRUZ Parcero, Taissa. “Juzgar con perspectiva de Género”. *En*: 6 Voces sobre Justicia y Género en el Poder Judicial de la Federación. México DF, SCJN, Marzo de 2011, pp. 3-15.

<sup>5</sup> *Ibid.* p. 14.

Entre 2006 y 2007 se aprobaron en México nuevas leyes que recogen una parte de las obligaciones del Estado mexicano asumidas al firmar la citada Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas (CEDAW, por sus siglas en inglés) de 1981 y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer de Belem Do Pará de 1994. Entre estas nuevas leyes está la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres de 2006 y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de 2007, replicada también y paulatinamente en las legislaciones estatales de la Federación.

Con todo lo anterior y de conformidad con los instrumentos internacionales suscritos, se plantea que los tribunales deben incorporar la perspectiva de género al resolver. Es decir, que ante un acto específico determinen si la aplicación concreta de una ley genera, explícita o implícitamente, sesgos discriminatorios en perjuicio de las mujeres, y en el ámbito de sus atribuciones, ejerzan los mecanismos de compensación que les estén permitidos por la propia legislación; pues de esa manera los tribunales jurisdiccionales pueden garantizar la protección jurídica frente a un acto discriminatorio de la ley hacia las mujeres.

Todo ello con la remembranza de los antecedentes históricos que animan estas páginas, consistente en el reclamo por el derecho de las mujeres a ser votadas, así como por la evaluación de los resultados de la necesidad de una mayor participación femenina en el poder político.

La perspectiva del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

Con ese ánimo, el 30 de agosto del 2010, el TEPJF suscribió con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México, el Proyecto interinstitucional de “Igualdad de género, derechos políticos y justicia electoral en México: por el fortalecimiento del ejercicio de los derechos humanos de las mujeres”, y dio inicio a una serie de acciones para incorporar la perspectiva de género en sus sentencias y velar porque sean aplicados en la labor jurisdiccional de la institución los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, suscritos por México.

Fue quizá por ello que, en marzo de 2010, algunas integrantes del “Grupo Plural de Mujeres por la Reforma del Estado”, entre ellas Sena-



doras del PRD, PAN, PRI y PVEM, expusieron a la suscrita los contenidos de su propuesta de reforma a la Constitución en materia de paridad de género, solicitando que fuera el conducto para hacerla llegar a las instancias legislativas que conducían entonces los trabajos tendientes a la Reforma del Estado, con la intención de dar a conocer el detalle con el que planteaban la reforma de diversos artículos, haciendo suyos los instrumentos internacionales firmados por México, al establecer que “la paridad se constituye como uno de los impulsores determinantes de la democracia cuyo fin es alcanzar la plena igualdad en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones...”.<sup>6</sup>

Muchos recordamos el penoso suceso de las diputadas mujeres que renunciaron a sus cargos para ceder sus lugares a sus suplentes hombres. Las integrantes del Grupo antes referido generaron una propuesta que el Tribunal entregó a consideración de los Legisladores, en el cual se propone que del total de solicitudes de registro de candidaturas de cada partido, la mitad se integre con fórmulas de un mismo sexo. Se propone un principio de paridad en la integración de candidaturas.

Pero la contribución más ambiciosa del Tribunal está en su labor jurisdiccional. El Tribunal Electoral ha apoyado sus sentencias conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres y la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, instrumentos jurídicos que consignan el principio de igualdad constitucional entre hombres y mujeres, la promoción y defensa de los derechos humanos, la salvaguarda de los derechos políticos y ciudadanos de las mujeres, garantizando la igualdad de oportunidades y procuración de la paridad de género en la vida política del país, a través de las postulaciones a cargos de elección popular.<sup>7</sup>

A continuación y para exponer esta labor jurisdiccional con perspectiva de género, se ofrece la exposición de tres casos, ilustrativos de todo lo expuesto hasta aquí.

---

<sup>6</sup> Comunicación enviada por el Grupo Plural de Mujeres por la Reforma del Estado a la suscrita.

<sup>7</sup> PEÑA Molina, Blanca Olivia, “*Equidad de género y justicia electoral. Las alternancias de géneros en las listas de representación proporcional*”. México, TEPJF, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, no. 33, 2011. p. 30.

#### **IV. Algunos casos relevantes del TEPJF**

##### SUP-JDC-28/2010: Caso González Saavedra<sup>8</sup>

Impugnación presentada por la Magistrada María Teresa González Saavedra, que cuestionaba la designación del Tribunal Electoral de Sonora, en razón de que la misma iba en contra de los principios de alternancia y rotación establecidos en la constitución local.

Con apoyo en el marco jurídico aplicable, la ejecutoria del 10 de marzo del año en curso, se señaló que los tres Magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Sonora duran en su encargo nueve años, que el cargo de Presidente se ejerce por tres años, y que la institución de la Presidencia es rotativa, lo cual permite, en su momento, que los tres Magistrados sean electos como presidente.

De esta forma, si el Pleno del Tribunal se integra con tres Magistrados y dos de ellos no han ocupado el cargo de Presidente, entonces, válidamente cualquiera de éstos es elegible para acceder al mismo; sin embargo, si sólo uno de ellos es el que no ha ocupado dicho cargo, entonces, éste sería el único por el que válidamente se podría votar, dado que los otros dos Magistrados ya habían ejercido ese cargo.

Se estimó que para la designación del Presidente debía atenderse, tanto al sistema de votación de sus tres integrantes, como al principio de equidad y alternancia de género previsto en la Constitución Política local (Art. 22, párrafo 24º), en la cual establece que en la integración de los órganos electorales habrá paridad de género y se observará en su conformación el principio de alternancia de género, y además, que en la integración del Tribunal, será obligatorio conformarlo por ambos géneros; y que el principio de no reelección se refleja en la presidencia del Tribunal Electoral, a razón de la figura de la rotación de la presidencia, la cual excluye a quien ya ha ejercido dicho cargo.

Con base en lo anterior, la Sala Superior revocó el acuerdo de elección de Presidente del Tribunal Electoral, recaído en un Magistrado varón y, consecuentemente, ordenó la designación inmediata de quien debía ocupar dicho encargo, esto es, de la Magistrada María Teresa González Saavedra.

---

<sup>8</sup> Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-28/2010 de fecha 10 de marzo de 2010.

SUP-JDC-1013/2010: Caso Haro Aranda<sup>9</sup>

María del Carmen Haro Aranda fue designada en la tercera posición de la lista general de Consejeros suplentes del Instituto Electoral de San Luis Potosí. El 5 de abril del 2010, dado que una Consejera Propietaria, acumuló tres faltas de manera consecutiva, el Presidente del Consejo Electoral de San Luis Potosí convocó al Consejero suplente (hombre) ubicado en el segundo lugar de la lista general a efecto de que se incorporara al órgano electoral.

Por lo que María del Carmen Haro Aranda impugnó dicha designación ya que a su parecer, la que tenía que ser nombrada consejera propietaria era ella, pues así se respetaba la cuota de género, dado que la Consejera saliente era mujer.

Los Magistrados de la Sala Superior del TEPJF resolvieron en el sentido de darle la razón a la actora esto porque, después de una interpretación a diversas normas, se consideró que para la integración inicial y permanente del Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí debe garantizarse que no prevalezca más del 70% de Consejeros de un mismo género.

Partiendo de lo anterior, es que se precisa que si quien dejó la vacante de Consejera Electoral fue una mujer, al haberse incorporado un hombre, los porcentajes de cuota de género se alteraron, pues quedaron con 77% y 22%, respectivamente.

Así pues, es que se consideró que si la actora era quien ocupaba el primer orden del género femenino en la lista de Consejeros Suplentes, era ella a quien debió llamarse para que ocupara el cargo vacante, con independencia de que hubiera uno o varios consejeros de género masculino en orden preferente.

En consecuencia se resolvió revocar la designación del Consejero propietario hombre, para de inmediato se designara a María del Carmen Haro Aranda como Consejera Propietaria del Instituto Electoral de San Luis Potosí. Con esto se respetó la cuota de género que establecen diversas normas.

---

<sup>9</sup> Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-1013/2010 de fecha 15 de septiembre de 2010

SUP-JDC-461/2009: Caso Guajardo Villareal<sup>10</sup>

Las constituciones federal y de los estados, así como la legislación electoral en general, garantizan el acceso de las mujeres al servicio público y a los cargos de elección popular, en condiciones de equidad frente a los varones.

En el caso específico, la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática desestimó la pretensión de Mary Telma Guajardo Villareal, de ser trasladada del lugar cuatro, al tres, de la lista de candidatos a diputados plurinominales, al estimar que la alternancia de dos candidaturas de género distinto en un segmento de cinco, permitía su ubicación una enseguida de otra en la lista, lo cual se cumplía, al haberse colocado a una mujer, seguida de dos hombres y luego de dos mujeres.

Inconforme con lo anterior, la enjuiciante hizo valer ante el Tribunal Electoral que no bastaba con que en cada segmento de cinco candidatos se garantizara que cada género contara por lo menos con cincuenta por ciento de representación, sino que, además, se debía respetar la regla de alternancia que significa intercalar, de manera sucesiva, a un hombre y a una mujer, entre sí.

La Sala Superior consideró que la regla de alternancia para ordenar las candidaturas de representación proporcional prevista en el código electoral (Art. 220, párrafo 1, parte final), consiste en colocar en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre, o viceversa, en cada segmento de cinco candidaturas hasta agotar dicho número, de modo tal que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento respectivo.

Esta regla tiene como finalidad el equilibrio entre los candidatos a elegirse por el principio de representación proporcional, de ambos sexos, y lograr la participación política efectiva en el Congreso de la Unión de hombres y mujeres, en un plano de igualdad sustancial o real y efectiva. Asimismo, permite que los partidos políticos cumplan con el deber de promover y garantizar la igualdad de oportunidades, pro-

---

<sup>10</sup> Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-461/2009 resuelto el 6 de mayo de 2009.

curar la paridad de género en la vida política del país y desarrollar el liderazgo político de las mujeres a través de postulaciones a cargos de elección popular.

De esta ejecutoria derivó el criterio relevante intitulado “**REPRESNTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. CÓMO SE DEBE APLICAR LA ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS**”, y dada su trascendencia en materia de equidad de género, tuvo el privilegio de participar en el concurso “Género y Justicia al Descubierto”, convocado por la organización internacional de derechos humanos Women’s Link Worldwide.<sup>11</sup>

## **V. Otros casos relevantes**

Como todo juzgador, los magistrados del Tribunal Electoral tenemos presente que el éxito último de nuestra función, que en este caso consiste en la impartición pronta y expedita de justicia electoral, depende no sólo de la pertinencia de nuestras sentencias, sino también del contexto social y político en que éstas son emitidas y deben ser acatadas.

Ello es particularmente notable en el caso de la justicia electoral que se imparte en el contexto de las comunidades indígenas mexicanas y, aún de manera específica hacia las mujeres de esas comunidades, donde el régimen constitucional preserva derechos específicos como, por ejemplo, la observancia de los usos y costumbres en la elección de sus autoridades comunales y constitucionales.

Para poner dos ejemplos recientes y quizá dramáticos, pueden referirse los casos que ocurrieron en el estado mexicano de Oaxaca, precisamente uno que se distingue por una legislación local que reconoce y consagra el régimen de usos y costumbres para la elección de autoridades en comunidades indígenas.

Los dos demuestran la conflictividad social que puede acompañar a estos procesos en estas comunidades. El primero se relaciona con el acatamiento de una sentencia del Tribunal, no así el segundo. Ambos ilustran la complejidad de nuestra labor en estas comunidades.

---

<sup>11</sup> <http://uncovered.womenslinkworldwide.org/nominations/2010>

**Caso 1º**

**Evic Julian Estrada (SX-JDC-13/2011)**

**San Juan Lalana, Oaxaca.**

**Discriminación de género tras elección por usos y costumbres.**

Evic Julian es una mujer zapoteca que por segunda vez ha tenido que recurrir a los tribunales para que se le reconozca su triunfo a la presidencia municipal de San Juan Lalana.

Hechos

1. Evic Julián Estrada participó en el procedimiento de elección de concejales por el sistema de usos y costumbres, resultando electa en la asamblea general comunitaria de 6 de diciembre pasado, por lo que –en ese momento– su derecho a ser votada no se vio restringido por su calidad de mujer.
2. Dicha elección fue impugnada y posteriormente anulada por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca.
3. A su vez, dicha anulación fue impugnada ante la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-13/2011.
4. La Sala Regional Xalapa confirmó la resolución del Tribunal Estatal. Entre las razones que sustentaron su decisión, se encontró la violación al principio de universalidad del sufragio, pues en la elección por usos y costumbres se excluyeron a comunidades que integran el municipio.
5. La decisión de la Sala Regional Xalapa no constituyó ni pretendió encubrir un trato discriminatorio a Evic Julián Estrada por su calidad de mujer, sino proteger el derecho de participación política de todos y cada uno de los ciudadanos que habitan en el municipio de San Juan Lalana, a fin de que en el proceso electoral se respete de manera efectiva el principio de igualdad.
6. El 6 de febrero de 2011 Evic Julián Estrada interpuso recurso de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF (SUP-REC-4/2011), el cual se resolvió el 16 siguiente en el sentido de desechar de plano la demanda.
7. Después del proceso de conciliación que prevé la normatividad local, el 29 de abril de 2011 se celebró una elección extraordinaria bajo el régimen de usos y costumbres, de la que resultó ganador Celestino Pérez Cardoza.

8. Inconforme con los resultados de la elección, Evic Julián Estrada promovió la respectiva impugnación ante el Tribunal Electoral de Oaxaca, radicada en el expediente RISDC/38/2011, resuelta mediante sentencia de 20 de junio de 2011, en el sentido de confirmar el acuerdo del Instituto Electoral de Oaxaca que validó el triunfo de Celestino Pérez Cardoza.

9. La referida sentencia fue impugnada por Evic Julián Estrada, mediante demanda de JDC el 24 de junio de 2011, radicada en la Sala Regional Xalapa con el expediente SX-JDC-135/2011, turnado a la Ponencia de la Magistrada Claudia Pastor Badilla, mismo que, al momento de escribirse estas líneas, se encuentra en instrucción.

## **Caso 2**

### **San Juan Cotzocón**

#### **Violencia y discriminación de género tras elección por usos y costumbres**

El domingo 8 de mayo del 2011, vecinos de la agencia municipal Emiliano Zapata, municipio de San Juan Cotzocón, Oaxaca, intentaron quemar viva a la tesorera de la localidad después de exhibirla desnuda ante la población.

Los hechos se suscitaron como un conflicto post electoral, ocurrido después de la designación de las autoridades comunales por el método de usos y costumbres, y tomó la forma de una manifestación inaceptable de misoginia y violencia.

De acuerdo con diversas notas de prensa, tanto locales como nacionales, durante los hechos, los instigadores proferían improperios como: “aquí en este pueblo mandamos los hombres” y “¡Esta vieja no ha aprendido que en este pueblo mandamos los hombres!”.<sup>12</sup>

La tesorera fue encerrada en la cárcel de la comunidad y tres días después, el 11 de mayo, rescatada de la misma por un contingente de indígenas mixes, comunidad a la que pertenece.

Los hechos ocurrieron como sigue:

---

<sup>12</sup> BRISEÑO, Patricia. Corresponsal, “*En Oaxaca se prohíbe gobernar a las mujeres*”. [en línea] [fecha de consulta: el 27 de junio del 2011]. Disponible en <http://sipse.com/noticias/109278—oaxaca-prohibe-gobernar-mujeres.html>

- El 2 de enero de 2011 se realizó una asamblea comunitaria para elegir, bajo el sistema tradicional de usos y costumbres, a las nuevas autoridades de Emiliano Zapata.
- Elia Castañeda Martínez solicitó permiso para participar en el proceso; se lo concedieron y ganó la elección. Ese mismo día tomó posesión como agente municipal y nombró a Marcelina Miguel Santiago como su secretaria, y a Evitelia Pacheco Ramírez, como tesorera.
- A partir de ese momento sus opositores iniciaron una campaña que las pretendía denostar, señalando que esa localidad mixe nunca había sido gobernada una mujer.
- El domingo 8 de mayo, en asamblea realizada en la Sala de Cabildo de la agencia municipal, el suplente de la Tesorería, Marco Antonio Toscoyoa Lozada, fue ungido nuevo agente municipal.
- Como las tres mujeres no accedieron a la exigencia de renunciar a sus cargos, sus opositores acordaron encarcelar a la tesorera municipal, a quien amenazaron de expulsarla de la comunidad si no pagaba, de su bolsillo, el costo de un escritorio en disputa.
- El mismo domingo, la tesorera Evitelia Pacheco Ramírez fue detenida y sometida a los abusos de los que se da cuenta.
- El Director Jurídico del Gobierno del estado, Javier Jiménez Herrera, reconoció que Evitelia Pacheco fue encarcelada por una decisión de la asamblea comunitaria, aunque señaló que este martes, 10 de mayo, fue liberada a las 17:00 horas.

Desde luego se trata de casos aislados y de ninguna manera acreditan alguna forma de conducta consuetudinaria, pero expresan con claridad y quizá dramatismo, aspectos sociales que demuestran la complejidad de impartir justicia electoral en algunas comunidades indígenas que, como ocurre lamentablemente en otras zonas del país, aún persisten elementos de una cultura política predemocrática.

## **VI. A manera de epílogo**

Existe un amplio consenso en torno a la necesidad de desarrollar proyectos integrales de política pública que fortalezcan la presencia y participación efectiva de las mujeres en la esfera de la política y propicien la gestión pública con enfoque de género, en el marco de la gobernanza democrática a la que todos aportemos y debemos aportar en México.



Se trata, desde luego, de promover el ejercicio efectivo de los derechos político electorales de las mujeres. Entre las propuestas para avanzar, y que se compilaron en un estudio reciente del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados<sup>13</sup> se ubican las siguientes:

- Realizar reformas legislativas a fin de aumentar a 50% la participación de las mujeres en las candidaturas legislativas y que ésta se haga extensiva a todos los congresos locales.
- Aprobar una norma legislativa que garantice el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y sancione los actos de discriminación y violencia hacia las mujeres que participan en la política.
- Elaborar y consensuar una agenda legislativa y de políticas públicas sobre los principales problemas de las mujeres en el país.
- Dar especial atención a la capacitación y formación de liderazgo de las mujeres tanto en la realización y conducción de las campañas políticas, como en el ejercicio del poder político.
- Dar marcha a acciones afirmativas para que los partidos etiqueten una partida de su financiamiento público para apoyar precandidaturas de mujeres.
- Identificar mecanismos eficaces de los partidos políticos que reviertan barreras sociales y culturales para que más mujeres contengan en las elecciones internas para candidaturas de mayoría relativa.

En este sentido, es importante considerar que, aun siendo de cardinal importancia, la participación política de las mujeres no se agota en el aumento de su presencia en los órganos de elección popular y decisión pública, sino que también implica la modificación sustantiva de la cultura política a fin de avanzar hacia la plena incorporación en igualdad de condiciones de las demandas e intereses de las mujeres y de los hombres en todos los aspectos de la vida política, social, cultural y económica.

La necesidad de dar impulso a una democracia de perfil inclusivo y con enfoque de género, ha sido planteada no sólo como una propuesta que acelere los procesos de participación equilibrada de mujeres y

---

<sup>13</sup> MEDINA Espino, Adriana y CALVARIO Martínez, Leticia. “*Experiencia de las Mujeres Mexicanas en la Participación Política*”. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados, Marzo 2009. pp 23-25.

hombres en los espacios públicos decisorios, sino que busca transformarse en una reivindicación transversal a todos los ámbitos de la sociedad, con el fin que mujeres y hombres puedan gozar de igualdad en el ejercicio de los derechos y responsabilidades de manera compartida tanto en el ámbito público como en el privado.

Estoy segura que con las medidas y sus resultados positivos que se han tomado recientemente en el país, podemos vislumbrar un futuro prometedor. Sin embargo, sabemos bien que nos falta mucho por hacer.

La democracia mexicana merece recibir con plenitud y efectivamente el aporte de todas sus mujeres.

# *CONTROL CONSTITUCIONAL DE LEYES ELECTORALES*

## *La acción de inconstitucionalidad*

*Margarita B. Luna Ramos\**

### RESUMEN

La evolución de la actividad electoral, sus procesos y el papel de las autoridades en la materia, ha llevado a la implementación de diversas reformas y pronunciamientos jurisdiccionales que son desarrolladas en este artículo.

Durante años, el conocimiento de las cuestiones electorales era ajeno a los órganos judiciales; sin embargo, las reformas a la Constitución mexicana efectuadas en 1994 y 1996 abrieron la posibilidad de que la Suprema Corte se pronunciara respecto de procesos electorales mediante el ejercicio del control constitucional. Esas modificaciones derivaron en la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, así como en la garantía de su independencia y competencia exclusiva en la calificación de las elecciones presidenciales.

El crecimiento de la materia electoral ha llevado a importantes discusiones en el Máximo Tribunal, así como a la implementación de la reforma de 2007, de grandes implicaciones en el ámbito constitucional y legal.

---

\* Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Realizó la especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo en la División de Estudios Superiores de la UNAM y la Maestría en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Es Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México..

Por décadas, existió la concepción generalizada que los tribunales debían permanecer ajenos al conocimiento de las denominadas “*cuestiones políticas*”, categoría dentro de la cual se comprendía a las “*cuestiones electorales*”, cuyo arreglo se consideró reservado a las cámaras del Poder Legislativo o a organismos administrativos.

De este modo, el desenvolvimiento de los procesos electorales quedaba al margen del control jurisdiccional, como también sin tutela los derechos políticos de los ciudadanos, en una dicotomía que los diferenciaba de los derechos humanos de naturaleza civil.

Nuestro país no estuvo al margen de esta tendencia, de lo que dan cuenta diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitidos con motivo de la excitación que le fuera hecha para ejercer la facultad investigadora por hechos que constituyan violación al voto público que le confería el tercer párrafo del artículo 97 de la Constitución General de la República. Dichos criterios se recogen en las siguientes tesis, cuyo texto resulta ilustrativo.

**“ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. INTERPRETACIÓN DE SU PÁRRAFO III. IMPROCEDENCIA DE LA INVESTIGACIÓN DEL VOTO PÚBLICO.** La Suprema Corte de Justicia no está capacitada para conocer de conflictos políticos en los que se disputa sobre la legitimidad y validez de los procedimientos electorales previstos y de la elección de los poderes públicos de los Estados; y tampoco lo puede estar, para nombrar una comisión investigadora que tenga por objeto hacer la revisión y examen de una resolución en materia electoral dictada por un Congreso del Estado en uso de la facultad soberana que le concede la Constitución Política Local. Es inadmisibles que se lleve a cabo una investigación cuando quien la promueve manifiesta que el procedimiento electoral fue correcto. En tal virtud, está fuera de duda que no procede la investigación porque el promovente en realidad no reclamó ninguna violación del voto público cometida en el curso del procedimiento electoral y en el que siguió el Ayuntamiento hasta declarar legal la elección.”<sup>1</sup> Queja V.O. 27/35. Rodolfo T. Loaiza. La publicación no menciona la fecha de resolución, el sentido de la votación ni el nombre del ponente.

---

<sup>1</sup> Quinta Época. Pleno, Informe 1935, p. 115.

**“SUPREMA CORTE, FACULTADES DE LA, EN MATERIA POLÍTICA.** La facultad que atribuye el artículo 97 constitucional a la Suprema Corte, no es desde luego una facultad política, entendiéndose por «política» la concepción de Hauriou, que la caracteriza como la creación preventiva del derecho. Es inconcuso que la Suprema Corte de Justicia forma parte del poder gubernamental, pues es uno de los tres poderes que integran el gobierno de la República, y por ello el invocado autor, entendía la palabra «política», en su acepción de gobernar. Tomada en esta acepción la Suprema Corte es un organismo político, pero no por ello cabe decir que sus funciones sean políticas, cuando se significa con el vocablo de creación preventiva del Derecho. Ya en numerosas ocasiones, esta Suprema Corte de Justicia ha decidido no intervenir en tratándose de averiguar violaciones al voto público, sosteniendo que semejante intervención la llevaría a convertirse en dictador de las cuestiones políticas, con sus incalculables consecuencias.”<sup>2</sup> Petición 86/52. Leyva Joel y socios. 22 de abril de 1952. Mayoría de quince votos. Disidentes: Teófilo Olea y Leyva y Alfonso Francisco Ramírez. La publicación no menciona el nombre del ponente.

**“VOTO PÚBLICO. CARECEN DE LEGITIMACIÓN LOS PARTICULARES PARA PROVOCAR QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EFECTÚE INVESTIGACIONES PREVISTAS POR EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** El artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución, otorga facultad a esta Suprema Corte de Justicia para ordenar la averiguación de hechos que pueden constituir violación del voto público, pero es muy importante señalar que la naturaleza de la función en que opera tal participación, es de índole política electoral. La importancia que tiene la observación de que es de naturaleza política esta función en que la Suprema Corte de Justicia está facultada para concurrir, radica en que la interpretación del precepto que concede esa atribución debe hacerse de manera estricta, en virtud de que este Alto Tribunal ha mantenido persistentemente el propósito de conservarse apartado de la política electoral en bien de la función jurisdiccional que le está encomendada, no sólo porque con tal actitud sigue los dictados de una fructífera experiencia institucional, sino también en acatamiento a la voluntad del Constituyente de 1916-1917, que al debatir el artículo 76, fracción VI, de la Constitución, aprobó la moción que proponía el resguardo de la función juris-

<sup>2</sup> Quinta Época. Pleno, Semanario Judicial de la Federación, CXII, página 380.

dicional de la Suprema Corte de Justicia, mediante su relevo de toda decisión de índole política; apreciación que se corrobora con el contenido de la exposición de motivos del proyecto de Constitución, del que se advierte la intención de circunscribir la participación de la Suprema Corte de Justicia en las materias políticas de referencia, únicamente a fases o aspectos de mera investigación, sin otorgar la responsabilidad de decisión, lo cual confirma que la citada disposición constitucional, en lo que constituye materia de examen, debe interpretarse en sentido estricto, lo que permite efectuar las siguientes consideraciones: 1. El ejercicio de la atribución otorgada a la Suprema Corte de Justicia para investigar violaciones del voto público, únicamente se puede originar en dos supuestos: a) cuando lo pida el presidente de la República, alguna de las Cámaras del Congreso Federal o el gobernador de algún Estado; y b) cuando este Alto Tribunal lo juzgue conveniente. La consecuencia inmediata de esta distinción, estriba en que cuando se surte la primera hipótesis, la actuación es obligatoria, mientras que en el segundo supuesto, la actuación constituye una facultad discrecional de esta Suprema Corte de Justicia. 2. Se infiere también de lo anterior, que ningún particular está legitimado para provocar, de modo imperativo, el ejercicio de esta labor investigadora de la Suprema Corte de Justicia; y para que ésta, en vista de hechos que se alleguen a su conocimiento decida hacer uso de la facultad discrecional referida, debe atender no sólo a la importancia intrínseca de las violaciones por investigar, sino también a razones de oportunidad y conveniencia nacional; características que implican fundamentalmente la previsión de la eficacia que pueda tener la investigación, así como las consecuencias que pueda producir en el país por las condiciones generales que en él prevalezcan. 3. En todo caso, la labor investigadora de la violación del voto público que puede ordenar esta Suprema Corte de Justicia, ha de circunscribirse a los estrictos términos establecidos por la disposición examinada, o sea, limitarse únicamente a esclarecer los hechos, absteniéndose de toda calificación de los mismos, así como emitir decisiones al respecto, porque ello implicaría sustituirse a los órganos encargados de calificar y resolver, de manera definitiva e inatacable, las elecciones; órganos señalados expresamente por los artículos 60 y 74, fracción I, de la Carta Magna, en materia federal, y por las respectivas Constituciones de los Estados, tratándose de elecciones locales. Las consideraciones anteriores encuentran apoyo y fundamento, además, en el criterio jurisprudencial que puede verse en el Apéndice al Semanario Judi-

cial de la Federación, publicado en 1965, Primera Parte, página 73. El criterio determinado a través de las razones anteriormente expuestas, permite estimar que un particular carece de legitimación para provocar, imperativamente, que la Suprema Corte de Justicia ejerza la facultad que le otorga el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución, consistente en ordenar la práctica de una averiguación acerca de las violaciones al voto público que, según expresión de ese particular, hayan tenido lugar en unas elecciones.”<sup>3</sup> Varios 443/73. Indalecio Sayago Herrera y otros. 8 de abril de 1975. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Antonio Rocha Cordero.

Cabe subrayar, que tales criterios se emitieron en el contexto de las facultades que entonces confería la Ley Fundamental a la Suprema Corte de Justicia de la Nación -en lo particular la facultad investigadora del artículo 97- bajo la concepción que entonces prevalecía sobre el papel del Poder Judicial en el conocimiento de estos asuntos.

Sin embargo, la Corte, sin duda, alcanzó a deslindar el problema de la justiciabilidad de las “cuestiones electorales” propiamente dichas, anticipando la solución normativa que el constitucionalismo moderno dio y que años después adoptaría nuestro sistema jurídico.

Así lo revela un diverso criterio que sustentara el Máximo Tribunal del Nación, a propósito también de la solicitud de investigación por la violación al voto público, el que por los conceptos que vierte resulta de particular interés transcribir.

**“INVESTIGACIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 97, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. CASO DE LEÓN. PROCEDENCIA DE LA INVESTIGACIÓN.** La denuncia se concretó a los siguientes hechos: I. Actuación indebida e ilegal de las autoridades locales para burlar la voluntad popular fraguando la elección e imponiendo un Ayuntamiento al cual se le dio posesión; II. Intervención de las fuerzas federales para sostener los trabajos imposicionistas y reprimir violentamente cualquiera manifestación de inconformidad de los ciudadanos; y, III. Actividad de esas mismas fuerzas que dispararon sobre la multitud, persiguiéndola cuando huía y matando e hiriendo a muchas personas. Conforme al artículo 97 constitucional la Suprema Corte no está obligada a ordenar la investigación a la cual se refiere el precep-

---

<sup>3</sup> Séptima Época. Pleno, Semanario Judicial de la Federación, 76, Primera Parte, p. 67.

to, por la simple petición de un ciudadano o de un grupo de ciudadanos, sino cuando lo juzgue conveniente o lo pidan el Ejecutivo Federal, algunas de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado. El verdadero papel que en el concierto constitucional tiene la Suprema Corte es político, aunque ejerza también al propio tiempo funciones judiciales, supuesto que éstas presentan un marcado carácter político, porque ellas se resumen, esencialmente, en algo que es de suprema preferencia: mantener incólume la vigencia de la Constitución Federal sobre las demás leyes. Las facultades que le asigna el artículo 97 citado son, asimismo, de orden político constitucional. La facultad investigadora es diferente de los procedimientos judiciales y la misión de la Suprema Corte tiende a garantizar el voto público, los derechos individuales y las leyes penales federales. Es una misión pacificadora supuesto que el resultado de la investigación debe establecer las bases de una decisión de naturaleza político judicial que habrá de dictar la autoridad correspondiente. El constituyente quiso principiar a dar forma judicial a las contiendas electorales para eliminar sus vicios y las violaciones de las garantías individuales o de las leyes penales federales, acudiendo al sólido y sereno prestigio de la autoridad del Poder Judicial de la Federación. Algunas constituciones sud-americanas han constituido cuerpos encargados de vigilar la pureza del sufragio, y uno o más miembros de la Suprema Corte de Justicia forman parte de ellos. En nuestro país se ha intentado algo semejante lo cual denota una tendencia de intervención de la Suprema Corte en materia electoral de suyo apasionada y que entre nosotros es la tela sobre la que se teje la historia de nuestras disensiones intestinas. El Alto Tribunal, por razones poderosas, se ha mantenido al margen de las contiendas electorales y conservado su prestigio por encima de los partidos. Pero los hechos denunciados asumen características totalmente diferentes a las que han ocupado la atención de la Corte anteriormente. En efecto, no se trata de intervenir en una pugna electoral, porque ella concluyó y funciona una Junta de Administración Local Municipal y no el Ayuntamiento que se dice impuesto; sino de investigar relativamente a la indebida actividad de las fuerzas federales con el dramático resultado de gran número de muertos y heridos, hecho que alteró la paz pública, sembrando la consternación en las familias, despertando un grito general de protesta en la República y que afecta la responsabilidad y prestigio del Ejército. Como la serie de hechos que ocurrieron con motivo de las elecciones se resuelven



en violaciones del voto público, de las garantías individuales y en la comisión de algunos delitos penados por la ley federal, la Suprema Corte de Justicia debe intervenir ejercitando las funciones que le encomienda el artículo 97, si lo juzga conveniente, pudiéndose asentar este criterio: cuando con motivo de una función electoral hay derramamiento de sangre por la debida o indebida intervención de la fuerza armada, es llegado el caso de ejercer la facultad de averiguación, porque no implica pronunciamiento en favor de partido o persona, sino el establecimiento de hechos comprobados para las responsabilidades y sanciones que procedan por violaciones a las garantías individuales, al voto público o a la ley penal federal. La conveniencia a la cual se refiere la Constitución es la conveniencia pública proveniente de la existencia de un orden constitucional, de un régimen de derecho y de su conservación. La intervención de la Suprema Corte se traduce, en suma, en el mantenimiento de la Constitución, alta misión que no puede eludir dicho alto cuerpo. Por otra parte, el Municipio Libre es la base de la organización del Estado, miembro de la Federación, y el conjunto de los Estados constituye el Pacto Federal. Esto es fundamental en la forma de gobierno que se dio al pueblo en perjuicio de su soberanía. Artículos 39, 40 y 41 constitucionales. Lo dicho respecto a la respetabilidad y prestigio del Ejército Nacional, se funda en los artículos 35, fracción IV, y 89, fracción VI, de la Constitución. Además, el sufragio es la base de la estructura democrática de la República existente por mandato imperativo de la Constitución; y su violación trae consigo la del principio democrático establecido por el artículo 40 de la Carta Magna. La Suprema Corte, encargada del mantenimiento y vigencia de la Constitución, no puede permanecer ajena a una denuncia de la violación sangrienta del sufragio, porque ésta vulnera la democracia y equivale a una violación del Pacto Fundamental. El dictamen del señor Ministro Medina, aprobado por la Suprema Corte, llegó a esta conclusión: «La Suprema Corte de Justicia considera conveniente ejercer las funciones que le señala el artículo 97 de la Constitución Política de la República para averiguar, por medio de una comisión de su seno, si en los sucesos registrados en León, a que se refiere el telegrama de cuenta, ha habido violación de garantías individuales, al voto público o a la ley federal.»<sup>4</sup> Varios 3/46 (Facultad de investigación). Comité Nacional Directivo del Partido Acción Nacional. 7 de enero de 1946. Mayoría de veinte votos. Ponente: Hilario Medina.

<sup>4</sup> Quinta Época. Pleno, Informe 1946, p. 191.

Del contenido de esta tesis resalta la visión de la Corte por cuanto a que en la Constitución existe un incipiente control constitucional sobre las contiendas electorales; que tras la facultad que le confiere el artículo 97, subyace la preservación del orden constitucional y el pacto federal; que el sufragio constituye el sustrato democrático de la República, y que su violación implica la del propio principio que establece el artículo 40 de la Norma Constitucional.

Los conceptos anteriores, a la postre, serán los que darán fundamento al control judicial de los procesos electorales en nuestro sistema jurídico.

De otra parte, debe tenerse presente que el Juicio de Amparo se ha considerado improcedente tratándose de la violación de derechos políticos, cuestión que también tuvo un matiz, como se desprende de la tesis que a continuación se transcribe y en la que se advierte que el Supremo Tribunal reconoce a estos derechos con la categoría de individuales, aunque no como garantías individuales.

**“DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO POR VIOLACIÓN DE.** Si el gobernador de un Estado no reconoce las elecciones habidas en un Municipio, tomando en cuenta las irregularidades que se comprobó hubieron, pero no trata de arrebatar a los afectados el carácter de miembros del Ayuntamiento, supuesto que las elecciones municipales siguen un proceso que culmina con el reconocimiento de los munícipes por parte de la primera autoridad política local, es indudable que con tales hechos no se violan garantías individuales, sino que los quejosos, en el amparo que contra tales hechos pidan, reclaman derechos políticos, motivo por el cual debe sobreseerse en el juicio, de acuerdo con la jurisprudencia al respecto, ya que en caso contrario, si la Suprema Corte entrara al estudio del fondo de la cuestión se transformaría en «gran elector», estando capacitada para conocer sobre las elecciones en los diversos puntos y ciudades del país, lo que no es de la esencia ni de la naturaleza del juicio de garantías. No obstan para llegar a esta conclusión, las tesis relacionadas a dicha jurisprudencia, que establecen que no pueden aplicarse a los casos en que se pide amparo contra determinaciones judiciales que imponen una pena, que si bien puede afectar los derechos políticos también puede violar garantías individuales y que si además de vulnerarse éstas, se conculcan derechos individuales, debe concederse el amparo, pues en el caso en ninguna de esas dos situa-

ciones se está.”<sup>5</sup> Amparo administrativo en revisión 1095/39. Garrido Emilio y coagraviado. 8 de mayo de 1939. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José M. Truchuelo. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Además de la facultad que confería a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el artículo 97 de la Carta Magna, no se omite la competencia que bajo el imperio de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales se dio al Alto Tribunal para conocer de ciertos recursos en la materia; sin embargo, su conocimiento no constituía un control constitucional, sino de mera legalidad.

Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los años de 1994 y 1996, determinaron un cambio sustancial en la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La primera de ellas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, modificó, entre otros, el artículo 105 constitucional, a fin de someter al conocimiento del Máximo Tribunal de la Nación las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, dos vías de control constitucional que la llevaron a consolidar su carácter de auténtico tribunal constitucional, como lo expresaba el Ejecutivo Federal en la exposición de motivos que precedió a la iniciativa de reformas.<sup>6</sup>

A través de la primer vía, se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y lo municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas, o

---

<sup>5</sup> Quinta Época. Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, LX, p. 3138.

<sup>6</sup> “La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional [...] propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional. LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. Adicionalmente a las reformas constitucionales de carácter orgánico y estructural descritas en el apartado anterior, la iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional [...] Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones característicos del Estado constitucional de nuestros días. De aprobarse la propuesta sometida a su consideración los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad con dos vías [...]”

entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, salvo aquellas en materia electoral, con la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas generales, siempre que la resolución de la Corte se aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos.

En estos términos, el artículo 105 constitucional, en su fracción I, dispuso:

**“Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b).- La Federación y un municipio;
- c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d).- Un Estado y otro;
- e).- Un Estado y el Distrito Federal;
- f).- El Distrito Federal y un municipio;
- g).- Dos municipios de diversos Estados;
- h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. [...]

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

[...]”.

Por lo que se refiere a la segunda vía, *la acción de inconstitucionalidad*, se legitima a una representación parlamentaria, así como al Procurador General de la República, para plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Fundamental, *salvo tratándose de leyes electorales*. En su caso, la declaración de inconstitucionalidad que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también podrá alcanzar efectos generales, por el voto de una mayoría calificada de ocho votos.

A este respecto, la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, establecía:

**“Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, *con excepción de las que se refieran a la materia electoral*.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

[...]”.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, se dio otra modificación a la Constitución General de la República que también implicó la reforma al artículo 105, ampliando la competencia del Máximo Tribunal de la Nación en materia de acciones de inconstitucionalidad, para conocer respecto de leyes electorales, como *la única vía para plantear su no conformidad con la Ley Fundamental*.

En congruencia con esta modificación, se legitimó para promover la acción a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, tratándose de leyes electorales federales o locales, y a los partidos políticos con registro estatal, en el caso de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

Esta reforma trajo consigo un cambio radical, pues abrió la posibilidad de que la Corte, ejerciendo un control constitucional a través de un proceso jurisdiccional reglado, se pronunciara en una materia de la que como se ha apuntado, se había mantenido ajena, por la connotación política que hasta entonces podían tener los conflictos emanados de procesos electorales, cuando se discutía la legitimidad y validez de una elección, y la exclusión del juicio de amparo como remedio por la violación a derechos políticos.

De mayor relevancia todavía, el que las resoluciones de la Corte alcancen la posibilidad de invalidar, con efectos generales, las normas impugnadas, ejerciendo un control constitucional pleno, apto para expulsar del orden normativo aquella disposición que resulta contraria a la Constitución, expresión de un auténtico Estado democrático.

La reforma, además de la modificación al artículo 105, implicó otros cambios, entre ellos a los artículos 41, 94, 99 y 116, todos de la Ley Fundamental.

Destaca la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, fortaleciendo la independencia de este órgano, al que por otra parte se encargó la calificación la elección presidencial, en lugar de la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> “Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal [...]”

Así también, el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, para lo cual se facultó al referido Tribunal para conocer de las controversias a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 99.<sup>8</sup>

En estos términos, el sistema de justicia electoral quedó integrado, desde entonces, por la acción de inconstitucionalidad, como la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales con la Constitución Federal, de la que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los medios de impugnación de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, reglamentados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como la protección de los derechos político-electorales del ciudadano de votar, ser votado y de asociación.

---

<sup>8</sup> “Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: [...] IV.- Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación en los términos del artículo 99 de esta Constitución [...]” “Art. 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación [...] Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior [...] III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales; IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones; [...] V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes; VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores; VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y IX. Las demás que señale la ley [...]”

La reforma repercutió en el ámbito local, imponiendo a los Estados la obligación incorporar en su legislación los cambios que operó, en los términos que lo dispuso el artículos 116 de la Carta Magna.

Así delimitada la competencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la única instancia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas electorales.

No obstante, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver diversos medios de impugnación de su conocimiento, sostuvo el criterio que dio lugar a la tesis de jurisprudencia 05/1999, del siguiente tenor literal:

**“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.**

De una interpretación teleológica, sistemática y funcional de los diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado por la Carta Magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente, y determinar que no se apliquen a actos o resoluciones combatidos por los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia, los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o puedan servir para fundarlos, cuando tales preceptos se oponen a las disposiciones constitucionales; esto con el único objeto de que los actos o resoluciones impugnados en cada proceso jurisdiccional de su conocimiento se ajusten a los lineamientos de la Ley Fundamental y se aparten de cualquier norma, principio o lineamiento que se les oponga, pero sin hacer declaración general o particular en los puntos resolutive, sobre inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino limitándose únicamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate. La interpretación señalada lleva a tal conclusión, pues en el proceso legislativo del que surgió el Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se pone de manifiesto la voluntad evidente del órgano revisor de la Constitución de establecer un sistema integral de justicia electoral, con el objeto de que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se



sujetaran, invariablemente, a lo dispuesto en la Carta Magna, para lo cual se fijó una distribución competencial del contenido total de ese sistema integral de control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, sistema que finalmente quedó recogido en los términos pretendidos, pues para la impugnación de leyes, como objeto único y directo de la pretensión, por considerarlas inconstitucionales, se concedió la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 105, fracción II, constitucional, y respecto de los actos y resoluciones en materia electoral, la jurisdicción para el control de su constitucionalidad se confirió al tribunal electoral, cuando se combaten a través de los medios de impugnación de su conocimiento, como se advierte de los artículos 41 fracción IV, 99 y 116 fracción IV, de la ley fundamental, y en este supuesto, la única forma en que el tribunal electoral puede cumplir plenamente con la voluntad señalada, consiste en examinar los dos aspectos que pueden originar la inconstitucionalidad de los actos y resoluciones: la posible contravención de disposiciones constitucionales que las autoridades electorales apliquen o deban aplicar directamente, y el examen de las violaciones que sirvan de sustento a los actos o resoluciones, que deriven de que las leyes aplicadas se encuentren en oposición con las normas fundamentales. No constituye obstáculo a lo anterior, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, constitucional, en el sentido de que “ la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo ”, que prima facie, podría implicar una prohibición del análisis de la oposición de leyes secundarias a la constitución, en algún proceso diverso a la acción de inconstitucionalidad, dado que esa apariencia se desvanece, si se ve el contenido del precepto en relación con los fines perseguidos con el sistema del control de la constitucionalidad que se analiza, cuyo análisis conduce a concluir, válidamente, que el verdadero alcance de la limitación en comento es otro, y se encuentra en concordancia con las demás disposiciones del ordenamiento supremo y con los fines perseguidos por éstas, a la vez que permite la plena satisfacción de los fines perseguidos con la institución, y la interpretación estriba en que el imperativo de que “ la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución ”, sólo significa que los ordenamientos legislativos no pueden ser objeto directo de una acción de anulación en una sentencia, sino exclusivamente en la vía específica de la acción de inconstitucionalidad, lo cual no riñe con reconocerle al tribunal

electoral la facultad de desaplicar a los actos y resoluciones combatidos, en los medios de impugnación de su conocimiento, las leyes que se encuentren en oposición con las disposiciones constitucionales, en los términos y con los lineamientos conducentes para superar un conflicto de normas, como lo hace cualquier juez o tribunal cuando enfrenta un conflicto semejante en la decisión jurisdiccional de un caso concreto, y la intelección en este sentido armoniza perfectamente con todas las partes del sistema constitucional establecido. Esto se ve robustecido con lo previsto en el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dada la distribución de competencias del sistema íntegro de justicia electoral, tocante al control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el tribunal electoral, el supuesto en que se ubica la previsión constitucional que se analiza, respecto a la hipótesis de que este tribunal sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución y que la suprema corte sostenga un criterio contrario en algún asunto de su jurisdicción y competencia, únicamente se podría presentar para que surtiera efectos la regla en el caso de que, habiéndose promovido una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, el Pleno la desestimaré, y declarará la validez de la norma, y que, por otro lado, con motivo de la aplicación de esa norma para fundar un acto o resolución, se promoviera un medio de impugnación en el que se invocara la oposición de la misma norma a la carta magna, y el tribunal electoral considerara que sí se actualiza dicha oposición, ante lo cual cabría hacer la denuncia de contradicción de tesis prevista en el mandamiento comentado. También cobra mayor fuerza el criterio, si se toma en cuenta que el legislador ordinario comprendió cabalmente los elementos del sistema integral de control de constitucionalidad de referencia, al expedir la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no incluir en sus artículos 43 y 73 al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre las autoridades a las que obligan las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, pues esto revela que a dicho legislador le quedó claro que el tribunal electoral indicado puede sostener criterios diferentes en ejercicio de sus facultades constitucionales de control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales.”<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.

El anterior criterio dio lugar a la denuncia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la contradicción de tesis 2/2000-PL, de la que derivó la siguiente tesis:

**“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.** Los preceptos constitucional y legal mencionados establecen, respectivamente, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, de la que conoce y resuelve sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que la jurisprudencia del Pleno de ésta, cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución, es obligatoria para el Tribunal Electoral. A éste únicamente le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales. Por tanto, dicho Tribunal Electoral no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de este Alto Tribunal. Ahora bien, si dicho órgano jurisdiccional al resolver sobre un asunto sometido a su consideración aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta a la contenida en una jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ya se haya determinado el sentido y alcance respectivos, es evidente que incurrir, en el primer caso, en inobservancia al mencionado artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud, las tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaron a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes elec-

torales, no constituyen jurisprudencia.”<sup>10</sup> Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos.

Con base en la determinación del Alto Tribunal, quedó en claro que la Sala Superior del Tribunal Electoral carecía de toda facultad para pronunciarse respecto de la constitucionalidad de normas electorales, ni siquiera para el solo efecto de su desaplicación o inaplicación al caso concreto.

En el año de 2007, mediante la reforma constitucional ya comentada,<sup>11</sup> el Constituyente Permanente determinó conferir al Tribunal Electoral la facultad de la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución, limitando esta facultad al caso concreto sobre el que verse el juicio, debiendo informar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Federal.

De ahí que, al sistema de justicia electoral antes descrito, se venga a integrar, por la adición de un párrafo sexto al artículo 99 constitucional, la facultad de inaplicar al caso concreto una norma general electoral, esto es, un control difuso de la Ley Fundamental, reservando al Máximo Tribunal de la Nación, en forma exclusiva, la competencia para pronunciarse, en los términos antes anotados, con efectos generales, sobre la constitucionalidad de leyes electorales, federales y locales, mediante la acción de inconstitucionalidad.

A través de esta vía de control constitucional directo sobre leyes electorales, en tanto el pronunciamiento que emita el Alto Tribunal no sólo puede tener efectos generales, sino es de carácter abstracto, esto es, no requiere de un agravio directo por parte de quien la promueve, sino la sola evidencia de la no conformidad de la ley con la Carta Magna, la Corte no sólo se ha pronunciado declarando la inconstitucionalidad de normas generales, sino determinando su alcance e interpretación, o fijando los lineamientos para su aplicación, en cuestiones

---

<sup>10</sup> Novena Época. Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXI, P./J. 26/2002, p. 23

<sup>11</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007.

particularmente relevantes para el desarrollo de los comicios en nuestro país.

De inicio, por ejemplo, la extensión o comprensión de la “*materia electoral*”, tema que aún hoy está presente en el debate, como lo demuestra la reciente resolución de la acción de inconstitucionalidad 8/2011.<sup>12</sup>

Así también, la reforma constitucional de 2007 antes citada, de la que se siguió la reforma legal con la expedición de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, trajo profundos cambios que trascendieron a la legislación electoral en las entidades de la República, y que han motivado un pronunciamiento de la Corte al resolver las acciones de inconstitucionalidad que se promueven alegando su invalidez.

Tan sólo, para reflejar la trascendencia de esta reforma, citemos algunos de los aspectos que abarcó:

La fiscalización del uso de los recursos de los partidos políticos tanto en elecciones federales como locales, en precampañas y campañas, y un nuevo régimen sancionatorio.

Reducción del gasto en campañas electorales, mediante la reducción del financiamiento público a partidos políticos y una nueva forma para el cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias.

Reducción del período de las campañas electorales y regulación de precampañas.

Un nuevo modelo de comunicación política y de acceso a los medios de comunicación electrónica, pasando de un esquema de amplia liberalidad a otro de mayor intervención estatal.

La concurrencia y armonización de procesos electorales federales y locales.

Procedencia del recuento de votos en sede administrativa y en sede jurisdiccional.

La intervención de la autoridad electoral en la vida interna de los partidos políticos.

Entre otros temas en que se ha pronunciado la Suprema Corte, mencionaremos los siguientes:

---

<sup>12</sup> Ver contenido de la versión taquigráfica de las sesiones públicas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebradas el 9, 13 y 14 de junio de 2011.

**Convenios entre el Instituto Federal Electoral y los Institutos Electorales Locales.** La Corte ha resuelto una serie de acciones de inconstitucionalidad en el sentido de garantizar la autonomía de los Institutos Electorales locales frente a los Poderes de las propias entidades federativas.

Así, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 102/2008 y 103/2008,<sup>13</sup> bajo mi Ponencia, el Pleno determinó que el artículo 81, fracción XXXV, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, al subordinar la facultad que se confiere a la Comisión Estatal Electoral para firmar los convenios de colaboración con el Instituto Federal Electoral, a la autorización de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Local, transgrede los principios de autonomía e independencia de que gozan los Institutos Electorales locales, conforme a los artículos 41, base V, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, se interpretó que de los preceptos de la Ley Suprema, se advierte que el Constituyente Permanente definió como facultad exclusiva del órgano electoral local la celebración de dicho convenio, sin prever la intervención de algún otro Poder o ente, por lo que su suscripción no puede quedar supeditada a la autorización de otra autoridad, sin que ello implique que el órgano constitucional autónomo local que organiza las elecciones pueda actuar arbitraria e irracionalmente y sin cumplir con el marco jurídico que rige para tales efectos.

**Límites de la propaganda electoral.** En este tema, el Máximo Tribunal se ha pronunciado en el sentido de que las entidades federativas están facultadas para establecer límites a la propaganda electoral, aun cuando sean distintos de los previstos en la Constitución Federal, cuando dichas condiciones son razonables, ello tiende a garantizar la equidad en los procesos electorales.

Al resolver las acciones de inconstitucionalidad citadas en el apartado anterior, declaró la validez del artículo 129, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, conforme al cual la propaganda de los candidatos, partidos políticos o coaliciones en los medios

---

<sup>13</sup> Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las Acciones de inconstitucionalidad 102/2008 y su acumulada 103/2008, 63/2008, el 28 de octubre de 2008.

de comunicación impresos, deberá estar enmarcada e inscrita en tipografía diferente a la que normalmente se utilice en el medio de comunicación de que se trate, y que deberá contener la leyenda «propaganda pagada», utilizando una tipografía y tamaño predominante del resto del texto.

Al efecto, la Corte interpretó que dichas condiciones legales tienden a incrementar la posibilidad de que los votantes tengan un conocimiento cierto, seguro, claro y confiable, sobre el hecho de que los mensajes provenientes de los partidos políticos se realizan con motivo y en un contexto de competencia electoral, lo que se consideró acorde al principio de certeza jurídica en materia electoral contenido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello, en razón de que los límites legales a la propaganda electoral buscan impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados, y el uso del poder (económico y/o público, por ejemplo), a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y promueven en cambio una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

En ese orden de ideas, el Pleno determinó que el derecho constitucional de los partidos políticos a difundir propaganda electoral admite válidamente límites legales, porque existen derechos fundamentales y principios constitucionales que podrían afectarse si aquél fuera ejercido en términos absolutos.

Se consideró que la finalidad de la artículo en estudio es que la propaganda electoral sea perfectamente distinguible, reconocible y ubicada como tal por el electorado, lo que tiende a evitar que la competencia entre los partidos se realice en condiciones de inequidad e incertidumbre y a que existan mensajes ocultos, ambiguos e indeterminados, susceptibles de generar manipulación y/o confusión en perjuicio de los candidatos y votantes, así como a que el derecho fundamental de votar y ser votado sea ejercido sin injerencias injustificadas, en condiciones informadas y de absoluta libertad.

Otro aspecto central de las acciones en comento, lo constituye el que es válido que las Constituciones y leyes locales desarrollen los principios previstos sobre propaganda electoral en la Constitución Federal, en la parte dirigida a su racionalización, estableciendo un ba-

lance entre libertad de expresión y los principios de equidad y certeza que rigen en la dicha materia; de ahí que sea inexacto que toda nueva regulación en esta materia sea inconstitucional, por el mero hecho de ser diversa al contenido de la Ley Suprema.

Para el Pleno, una de las funciones principales de las Constituciones y leyes locales es desarrollar y pormenorizar los contenidos ordenados sintéticamente en la Constitución de la República, generando normas de mayor densidad regulativa que lo previsto en ésta.

En ese sentido, si se tiene en cuenta que tanto las Constituciones y leyes locales están válidamente autorizadas para establecer requisitos más puntuales sobre la propaganda electoral, cuando ello tienda a regular de una manera más completa, cierta y clara las finalidades que perseguía la reforma constitucional indicada, no transgreden lo establecido en la propia Constitución.

**Prerrogativa de los partidos políticos para el uso de medios de comunicación.** En respuesta a una creciente tendencia de los partidos políticos a destinar proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión, al punto extremo de que, durante la última elección federal, los partidos erogaron, en promedio, más del 60% de sus egresos de campaña en ese concepto; así como la proliferación de mensajes negativos en dichos medios, la reforma de 2007, introdujo modificaciones sustanciales al artículo 41 de la Constitución Federal, en esta materia, tales como:

1. Prohibir a los partidos políticos adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión.
2. Condicionar el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión para que se realice exclusivamente a través del tiempo que el Estado dispone en dichos medios, el cual es asignado al Instituto Federal Electoral como autoridad única para estos fines.
3. Determinar con precisión el tiempo de radio y televisión que estará a disposición del Instituto Federal Electoral, para sus propios fines y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que la Constitución y la ley otorgan a los partidos políticos.
4. Hacer congruente el criterio de distribución del financiamiento público ordinario y para actividades específicas, con el tiempo del cual



dispondrán los partidos en radio y televisión, durante las precampañas y campañas electorales, de manera que se distribuya de la misma forma, es decir, 30% en forma igualitaria y el 60% en proporción a sus votos.

5. Establecer las normas aplicables al uso de radio y televisión por las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local; y precisar que en las elecciones locales concurrentes con la federal, el tiempo destinado a las primeras quedará comprendido en el total establecido para las segundas.

6. Establecer nuevos criterios para el acceso de los partidos políticos nacionales a la radio y la televisión fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, preservando la forma de distribución igualitaria.

7. Prohibir a los partidos políticos utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas; y autorizar la suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles.

8. Prohibir a terceros contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los cuales se pretenda influir en las preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o candidato a cargo de elección popular; e impedir la difusión, en territorio nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero.

9. Establecer las sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, facultándose al Instituto Federal Electoral para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley, en los casos y cumpliendo los procedimientos que la propia ley determine.

Al resolver las acciones de inconstitucionalidad en las que se han impugnado disposiciones vinculadas a esta particular materia, tanto de la legislación federal como la de diversos Estados de la República, ya bajo las nuevas reglas que definió el Constituyente Permanente en la base III del artículo 41 de la Constitución Federal, la Corte ha definido importantes cuestiones.

Al fallar la acción de inconstitucional 56/2008,<sup>14</sup> también bajo mi Ponencia, se dejó en claro la distribución de competencias en esta materia, entre autoridades federales y estatales. En principio, y atento a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, en el sentido de que las Constituciones y las leyes estatales en materia electoral garantizarán que los partidos políticos accedan a la radio y a la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de la propia Constitución, y la obligación de las legislaturas estatales de adecuar su legislación al nuevo modelo constitucional, conforme al cual, las transmisiones de tiempos oficiales con cobertura local debe administrarlas exclusivamente el Instituto Federal Electoral, prohibiéndoles emitir leyes que autoricen a los concesionarios o permisionarios de la radio o la televisión, cualquiera que sea su modalidad, para proporcionar espacios diversos a los tiempos oficiales administrados por el mencionado Instituto.

Que es atribución privativa del Instituto Federal Electoral, tanto en elecciones federales como estatales, la administración de los tiempos oficiales que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión deben destinar para fines electorales. Bajo esta premisa fundamental, las autoridades electorales locales no pueden ser investidas de la atribución para administrar alguna modalidad de acceso de los partidos políticos a las estaciones de radio y canales de televisión.

Así también, la prohibición constitucional a permisionarios y concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión para ceder parte de su tiempo de programación a los partidos políticos o a los institutos electorales locales, y difundir programación de carácter electoral no autorizada por el Instituto Federal Electoral y fuera de los tiempos oficiales cuya administración corresponde exclusivamente a este organismo.

En otro criterio que decanta las atribuciones de las autoridades electorales locales, la Corte determinó que no le está dado a la legislaturas estatales autorizar a estaciones de radio y canales de televisión suspender los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las

---

<sup>14</sup> Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de inconstitucionalidad 56/2008, el 4 de marzo de 2008.

autoridades electorales durante la transmisión en vivo de los debates de los candidatos a ocupar el cargo de Gobernador del Estado.

En este mismo orden de ideas, acotando competencias, el Alto Tribunal deja asentado que una vez asignados los tiempos que corresponden a cada partido político por el Instituto Federal Electoral, la manera en que éstos se otorgarán a los partidos políticos o coaliciones locales dependerá exclusivamente de la regulación que para tal efecto determine el legislador estatal, la cual deberá respetar las previsiones de los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal.

En un diverso criterio, se distingue entre la regulación de propaganda electoral y la relativa a radio y televisión. En este punto, el Alto Tribunal sostiene que mientras los partidos políticos tienen prohibido adquirir tiempos, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión, y quedan sujetos a la asignación que realice el Instituto Federal Electoral como autoridad única para estos fines, tratándose de propaganda electoral o mensajes en otro tipo de formato –tales como publicaciones, imágenes, escritos, internet, entre otros–, serán los institutos electorales locales las autoridades competentes para sancionar las infracciones relativas, siempre y cuando se agoten los procedimientos legales conducentes.

En otra acción de inconstitucionalidad, que tuvo por materia algunas de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>15</sup> sostuvo que al establecer este ordenamiento que ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, así como que queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero, no contraviene los derechos de libertad de información y expresión establecidos en la Ley Fundamental, en virtud de que el artículo 41, base III, apartado A, párrafo tercero, constitucional establece expresamente dicha prohibición.

---

<sup>15</sup> Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las Acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, el 8 de julio de 2008.

Con relación al artículo 56, párrafo 1, del mismo ordenamiento, precisó que al establecer que durante las precampañas y campañas electorales federales el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al criterio 30% del total en forma igualitaria y el 70% restante en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior, y que tratándose de coaliciones, lo anterior les será aplicable, no contraviene la Norma Fundamental, ya que su contenido es una reiteración, en lo sustancial, del artículo 41, base III, apartado A, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual no cabe incompatibilidad alguna entre el citado precepto legal y la Ley Suprema.

Al conocer de la acción de inconstitucionalidad 113/2008,<sup>16</sup> en la que se impugnaron disposiciones del Código Electoral del Estado de México, se pronunció en los siguientes términos.

Declaró la inconstitucionalidad del artículo 65 del código electoral de la Entidad, en cuanto regulaba lo relativo al acceso a los medios de comunicación, en específico, a la radio y a la televisión durante los procesos electorales locales, en tanto resultaba contrario al artículo 41 constitucional y al principio de certeza, puesto que, por un lado, en su fracción I, hacía una remisión genérica a la legislación electoral federal –Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales–; y por otro, establecía reglas particulares para el caso de las coaliciones, lo que en concepto del Máximo Tribunal generaba incertidumbre en cuanto a qué preceptos resultaban aplicables para el acceso a la radio y televisión de las coaliciones y la manera en que el sistema debía quedar articulado.

El artículo 66, parte final del primer párrafo, también se declaró inconstitucional, porque el Instituto Electoral del Estado de México carece de facultades para sancionar violaciones a la normatividad electoral en materia de acceso a medios de comunicación social, o el contenido de los mensajes con fines electorales relacionados con los comicios locales, que se transmitan por la radio y televisión en el terri-

---

<sup>16</sup> Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de inconstitucionalidad 113/2008, el 9 de diciembre de 2008.

torio estatal, lo que implica una contravención al artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución. Por tanto, declaró la invalidez del artículo 66, primer párrafo, del Código Electoral del Estado de México, únicamente en la porción normativa que señala: "... y sancionar su incumplimiento."

En lo que toca al último párrafo del precepto en comento, en cuanto faculta al Instituto Electoral de la entidad a gestionar ante los medios de comunicación social, con cobertura en la entidad, la difusión de programas de contenido y naturaleza electoral, se estableció que no contraviene la facultad de administración conferida constitucionalmente al Instituto Federal Electoral, como único administrador del tiempo correspondiente al Estado en materia de radio y televisión.

Por lo que hace al artículo 152 que establece la facultad del Instituto Electoral local para organizar o gestionar debates públicos y de proveer lo necesario para su difusión, declaró su constitucionalidad, puesto que establece la posibilidad de que la autoridad administrativa electoral local organice y gestione debates públicos entre los militantes, dirigentes o candidatos de los distintos partidos políticos y coaliciones, y aunque ni en el propio precepto, ni en ningún otro del ordenamiento legal a estudio, se prevén los lineamientos generales bajo los cuales se podrán llevar a cabo los mencionados debates, esto no significa que genere incertidumbre entre los actores políticos, puesto que su participación en este tipo de eventos no resulta obligatoria.

Asimismo, el hecho de que el precepto en cuestión establezca que el Instituto Electoral del Estado de México proveerá lo necesario para la difusión de los debates, no menoscaba la facultad del Instituto Federal Electoral como administrador de los tiempos oficiales, puesto que el numeral en cuestión no consiga obligación alguna de los medios de comunicación social para transmitir los debates en los tiempos oficiales correspondientes a los partidos políticos.

El promovente de la acción, en relación con el artículo 162, párrafo segundo, del Código Electoral estatal, sostuvo su inconstitucionalidad, pues, en su concepto, al señalar que el Instituto Electoral del Estado de México podrá auxiliarse de empresas externas para realizar monitoreos de medios, los cuales servirán para apoyar la fiscalización de los partidos políticos y para prevenir que se rebasen los topes de campaña,

desconoce que no es al Instituto local sino al Instituto Federal Electoral, al que corresponde la facultad de llevar a cabo el monitoreo de los partidos políticos y coaliciones en los medios de comunicación.

A este respecto, la Corte arribó a la conclusión que la disposición no resultaba contraria a la Carta Magna, porque el hecho de que el Instituto Electoral de la Entidad pueda realizar monitoreos en radio y televisión, de ninguna manera interfiere con la facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral como administrador de los tiempos oficiales, pues no entraña la facultad de sancionar infracciones en materia de acceso a dichos tiempos, sino que se trata de una facultad encaminada a asegurar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los partidos, según lo señala el propio precepto; es decir, con este tipo de monitoreos se busca determinar si los medios de comunicación social, incluyendo la radio y la televisión, dan un seguimiento equitativo a los actos proselitistas de los distintos partidos, por lo que la divulgación de tales monitoreos puede servir para contrarrestar las posibles inequidades que se detecten.

**Equidad de género en materia electoral.** En las acciones de Inconstitucionalidad 7/2009 y acumuladas,<sup>17</sup> el Pleno de la Suprema Corte de Justicia abordó el tema relativo a la equidad de género en materia electoral.

En la demanda de inconstitucionalidad, se planteó que los artículos 14, 16 y 183, fracción XI, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, son contrarios al derecho a la igualdad, al considerar que las cuotas de género en materia electoral previstas en dichos numerales (30/70) resultaban insuficientes para alcanzar una igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres en lo que atañe a las candidaturas diseñadas por los partidos políticos para cargos de elección popular.

Se declaró infundado el planteamiento de invalidez expuesto.

En primer término, la mayoría consideró que los artículos 1, 4, 41 y 116 constitucionales no contemplan la equidad de género en materia electoral como una exigencia a cargo de las Legislaturas locales, de la

---

<sup>17</sup> Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las Acciones de Inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas, el 24 de septiembre de 2009.

que se desprenda que pertenece al ámbito de libertad de configuración legislativa establecer en las leyes electorales acciones afirmativas o no, en la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos. Se subrayó que el hecho de que el Alto Tribunal haya considerado válida la previsión de porcentajes o cuotas obligatorias (acciones afirmativas) dirigidas a procurar la equidad de género en la postulación de candidatos, no conduce a determinar que ello sea una exigencia derivada de la Norma Suprema, que pueda ser invocada ante los tribunales competentes, sino más bien constituye una posibilidad que el legislador puede o no contemplar en las leyes que emite en dicho ámbito.

En segundo término, la mayoría destacó que no existen parámetros en la Constitución que pudieran brindar la pauta para enjuiciar la validez del porcentaje 30/70 previsto en el código electoral impugnado, siendo que las leyes federales en materia electoral no podrían utilizarse a esos efectos, por pertenecer al orden jurídico federal y no al orden jurídico constitucional.

En tercer lugar, la mayoría advirtió que la exigencia a cargo del legislador en el sentido de prever determinadas cuotas de género en lo relativo a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, corre el riesgo de limitar la libertad que tienen éstos en el diseño de sus candidaturas, que deben regirse primordialmente a partir de criterios democráticos, que permitan a los electores expresar libremente su voluntad con respecto a los representantes que desean favorecer.





**...CON EL PRETEXTO DE UN ANIVERSARIO,  
UN APUNTE**

*María Guadalupe Chacón Monarrez\**

---

\* Catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua, fue Secretaria de Educación y Cultura del Gobierno del Estado de Chihuahua de 2004 a 2009. Es Doctora por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Cuenta con estudios de maestría en la Escuela de Antropología e Historia, Unidad Chihuahua; es Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua.

Los diecisiete de octubre son oportunidad para conmemorar el aniversario del reconocimiento de la ciudadanía de la mujer en nuestro país, sugerencia ésta para dar materia a un artículo publicable en *Quid Iuris*, pero que ha sido detonante de una sucesión de reflexiones sobre temas que de suyo darían para aplicar ríos de tinta y alimentar el debate, saludable siempre, en torno a una expresión de la realidad social de nuestro tiempo.

Y no es que carezca de interés una mirada focalizada en la ciudadanía femenina, pero insisto en que, además del inherente, representa valor considerable como ejemplo para visualizar el proceso evolutivo de nuestras instituciones y la obsesión manifiesta en todo tiempo para apropiarnos del presente olvidando que “venimos a hombros de gigantes”; de que somos producto de un trayecto civilizatorio que nos explica.

Darle entidad, en expresión breve, a la perenne inclinación a volcar el mérito y con él la historia de las sociedades en una fecha, en un documento, en un nombre, reafirmando nuestra acostumbrada imposibilidad de reconocer el carácter procesual del hecho humano, entender que esa condición de dinamismo obliga a una redefinición constante de aspiraciones y metas y con ello a la modificación de los términos de la convivencia misma.

Apetece evidenciar la pobreza de miras que hace recordar nuestra incapacidad para identificar aquellos aspectos estrictamente contextuales que adquieren calidad anecdótica frente aquellos que son verdaderos puntos de inflexión y que en retrospectiva resultaron plataformas indiscutibles de nuevos estadios para la convivencia democrática.

Y es que solemos olvidar por ejemplo, que muchos años de lucha de la mujer han servido para superar discusiones hoy impensables como la que se daba en el siglo XVII - ¿Tiene alma la mujer?- o, -¿Las mujeres tienen cerebro?- que se discernía en el siglo XVIII, ó si debían de ser sujetos de derechos en el siglo XX, hoy pareciera que el reto estriba en pasar de la igualdad ante la ley a la igualdad de facto.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> MARQUES-PEREIRA, Berenguer. “*La Representación Política de las Mujeres: Obstáculos Político Institucionales*”. Centro de Sociología Política, Universidad Libre de Bruselas, 2000.

Es decir, las Declaraciones, Conferencias, Convenciones, Decretos, Exhortos o cualquiera que sea la denominación del instrumento formal que quiera verse con injerencia en la materia, habrá de acompañarse de la acción cotidiana en todos los ámbitos de la interacción humana a fin de lograr que la percepción y consecuente concreción del cambio cultural hacia la equidad en la relación social se produzca, así deban pasar algunas generaciones y sean otros los que lo cuenten cual si estuvieran presenciando los toros desde la barrera.

Me parece, sin embargo, que el hilo conductor de esta propuesta lo constituye específicamente los derechos políticos, finalmente es en este terreno donde genéricamente podemos anclar lo que hace algunas líneas identificaba como detonante o provocador de una reflexión que habrá de relacionar, decía, algunas visiones de actualidad.

La mención obedece a que esta categoría, derechos civiles y políticos, para emplear la tónica asumida, es la primera etapa identificada en el proceso de nacimiento, afirmación y extensión de los derechos humanos. Los primeros, a saber, se reconocen a todos los individuos por el solo hecho de pertenecer al género humano; los segundos en cambio, se disfrutaban en tanto miembros activos del Estado o ciudadanos y respetando la argumentación temporal, su aparición ocurría en 1689, 1776 y 1789 si nos referimos al Bill of Rights inglés, la Declaración de Independencia de las Trece Colonias y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa, respectivamente.<sup>2</sup>

La afirmación se suscribe a plenitud sin duda, pero con todo y su bondad, llama la atención que el punto de partida sea justamente la celebración del Decreto modificatorio del artículo 34 constitucional publicado el diecisiete de octubre de 1953 mediante el que se reconoce el derecho de voto a la mujer mexicana y que nos incorpora, así sea tardíamente como ciudadanas, lo que había acontecido en Estados Unidos en 1920 o en la propia Francia hasta 1945.

Lucha de larga data y aún en proceso de consumación toda vez que si aceptamos que los principales y más comunes derechos políticos legislados se traducen en participar en el gobierno del Estado, elegir y ser elegido, desempeñar funciones públicas, militar en partidos políti-

---

<sup>2</sup> BORJA, Rodrigo. “*Derechos Humanos en Enciclopedia de la Política*”. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

## María Guadalupe Chacón Monarrez

cos, opinar sobre cuestiones estatales, asociarse con fines políticos pacíficos, etc., todavía hay una brecha considerable entre el ser y el deber ser.

Muestra fehaciente es la dificultad para que la mujer participe en condiciones equitativas en los procesos electorales, es decir, sin mayores problemas vota pero con múltiples obstáculos asume el papel de candidata, situación que se ha ido remontando con mecanismos propios de acciones afirmativas como el sistema de cuotas, surgido como política social en los países escandinavos y tropicalizado en América Latina en la década de los ochenta.<sup>3</sup>

La controversia está servida en esta materia... “Desde la negociación política para instaurar las cuotas legales, se constata que el debate continúa interferido por la permanente duda sobre la capacidad política de las mujeres para representar a la ciudadanía en paridad con los hombres.....siempre el debate a favor de las cuotas ha debido hacerse cargo de derrotar las imágenes estereotipadas de las mujeres y “convencer” a los demás de sus iguales capacidades y habilidades.”<sup>4</sup>

Y, complemento con Peschard,<sup>5</sup> “La experiencia evidencia que puede cumplirse con la norma sin cumplir con el espíritu de la norma, ya que se coloca a las mujeres al final de las listas de candidatos propietarios o bien en los espacios de suplencias, donde tienen reducidas, si no es que nulas posibilidades de ocupar el cargo.”

A pesar de lo anterior, las cuotas, dice Rosario Green, resultan una forma efectiva de facilitar el acceso de la mujer a los cargos electivos y compensar, al menos parcialmente, su ausencia en el mundo de la política. Se trata, sigue diciendo, de una medida correctora temporal que no puede sustituir a la toma de conciencia, la educación política, la movilización ciudadana, o la eliminación de los procedimientos que se oponen a que la mujer sea propuesta y elegida.<sup>6</sup>

Es válido el momento para recuperar la anécdota que Patricia Mercado, evaluando los 50 años del voto femenino, refiere y ubica en 1849

---

<sup>3</sup> PESCHARD, Jacqueline. En: “*Derechos Políticos de las Mujeres en América*”. México, Senado de la República, 2004.

<sup>4</sup> MOLINA García, Natacha. En: “*El Proceso de Reconocimiento de los Derechos Políticos de las Mujeres en América Latina*”. México, Senado de la República, 2004.

<sup>5</sup> Op. Cit.

<sup>6</sup> GREEN Macías, Rosario. “*Presencia Política de las Mujeres en América*”. México, Senado de la República, 2004.

en Francia, cuando las mujeres no tenían derecho a votar y menos a presentarse a una candidatura, a pesar de lo cual, Jeanne Deroin lo intentó, recibiendo de Pierre-Joseph Proudhon como negativa lo que para él debía ser la lógica irrefutable del cuerpo: una mujer legisladora tenía tan poco sentido como un hombre nodriza. La respuesta llegó, aceptaría el argumento, si Proudhon le decía cuál era el órgano necesario para ejercer las funciones de legislador...Proudhon hubo de aceptar que era el cerebro.<sup>7</sup>

Y sí, mientras la ciudadanía, la democracia y la política conserven el tufo de su concepción con base en la experiencia estrictamente masculina y mientras el espacio público sea considerado un espacio de iguales homogéneos, la diferencia sexual importa porque devendrá en exclusión y negación de la multipertenencia de hombres y mujeres.<sup>8</sup>

Sin que sea sencillo, es necesario que se reconozca los derechos políticos de las mujeres como un derecho a la igualdad, noción diversa a la demanda de igualdad de derechos establecida por ley; tenemos que aprender a pensar políticamente de otra manera sobre la igualdad y la diferencia, a decir de Patricia Mercado<sup>9</sup>.

La igualdad, en la teoría política contemporánea, significa ignorar ciertas diferencias entre los individuos para un propósito particular; implica generar un acuerdo social para considerar a las personas, obviamente diferentes, como equivalentes. Por lo tanto, la noción política de igualdad incluye, y de hecho depende de un reconocimiento de la existencia de la diferencia.

Es claro pues, que el camino de la igualdad, como el de la libertad, el recorrido y por recorrer, no ha sido corto ni será fácil. Los logros, no son pocos y son de muchos; la constante es la redefinición de aspiraciones y el esfuerzo generoso de quienes tienen la capacidad para dar un paso más allá de la necesidad de sobrevivir y por ende de conducir la inversión de energía social; de transformar desde las instituciones y de adaptar éstas a la obligación de incorporar en ellas a lo mejor que de humanos tenemos.

---

<sup>7</sup> MERCADO, Patricia. “*Memoria del Seminario Internacional de los Derechos Políticos de las Mujeres en América*”. México, Senado de la República, 2004.

<sup>8</sup> PHILLIPS Anne. “*Género y Teoría Democrática*”. México, UNAM, 1996.

<sup>9</sup> *Op. Cit.*

## María Guadalupe Chacón Monarrez

En el particular, la democracia representativa ha sido un marco favorable para la formalización y socialización de una visión social incluyente y tendrá que continuar impulsando condiciones para avanzar en el desarrollo, eliminando la desigualdad que de manera especial impacta a las minorías, dentro de las que suele considerarse a las mujeres con todo y que representemos más de la mitad de la población mundial.

En el seno de la democracia representativa y por impulso propio, su actor indiscutible, los partidos políticos, tendrán que acelerar respuestas que satisfagan causas como de la que aquí se da cuenta, yendo más allá de su incorporación al discurso como hasta la fecha ha sucedido para que se sustraigan de la pendiente de pérdida de credibilidad que nos tiene en la deformación democrática que algunos críticos llaman partidocracia.

Aludo a ella como deformación toda vez que no es mi intención referirme al sistema de gobierno en que la base organizativa es justamente el partido político, sino a la asunción excesiva por éstos de extremos que no les corresponderían si seguimos aceptando para ellos un rol instrumental en la relación Estado-ciudadano; es decir, reconociendo su mediación, legal y legítima para hacer posible la democracia representativa.

Aun cuando, si la percepción generalizada es correcta, la bilateralidad se ha convertido en trilateralidad definida por la presencia ciudadano-partido político-Estado, esto en el mejor de los casos porque habrá quien opine que la relación continúa siendo bilateral pero con la sustitución del ciudadano por el partido político, situación observable de manera concreta y ejemplificativa en la conflictuada y en curso, conformación del Instituto Federal Electoral.

He aquí la razón de la disculpa adelantada que ofrecía cuando aseveraba el carácter provocador de la conmemoración del aniversario del reconocimiento de la ciudadanía de la mujer en México, no solo porque pretendía asumir una perspectiva de dinamicidad, de evolución, de lucha y concreción sino porque fatalmente tendría que adquirir centralidad la figura de los partidos políticos a quienes hemos de observar en su condición de presente y de futuro.

Para visualizar la primera, su ingente necesidad de generar confianza brindando respuestas consistentes a la sociedad respecto de temas que requieren seriedad en sus salidas como las cuotas femeninas a las que de facto se les da la vuelta aunque normativa o discursivamente se les tenga por satisfechas. Por otro lado, la condición de futuro me permite tocar un tema de vibrante actualidad al que en nuestro país no hemos observado con el suficiente cuidado... otra vez nuestra incapacidad para ser testigos o aun más, actores de la historia.

Adela Cortina, pensando en clave de idealismo participativo señala que “El hombre –los hombres concretos de carne y hueso– son la medida, si no de todas las cosas, al menos de los sistemas sociales.”<sup>10</sup> Y si bien es cierto que las estructuras sociales resultan ser genéticamente anteriores a los individuos concretos, no lo es menos que las estructuras son transformables cuando no respetan a sus portadores, sino que los ahogan, como viene ocurriendo a lo largo de la historia humana.

La propia Cortina en la revisión de distintos modelos de democracia, concluye que la propuesta Barberiana es la más acabada, aquella en la que el conflicto se resuelve, mediante un continuo proceso participativo, autolegislación inmediata y la creación de una comunidad política capaz de transformar individuos privados y dependientes en ciudadanos libres, y los intereses privados en bienes públicos. Comunidad, bienes públicos y ciudadanía son tres factores interdependientes.

Barber propone empezar por una reforma de las instituciones de la democracia representativa para ir generando una voluntad común que supere la concepción de juicio político liberal limitado al “prefiero esto” o “elijo lo otro” y llegue a “queremos un mundo en que tal cosa sea posible”. ¿Sería este un marco explicativo suficiente para el fenómeno del movimiento “15 m” o de los indignados?

¿Serían los partidos políticos en este contexto una de las instituciones de la democracia representativa que hubieran de transformarse ante su falta de potencia para aglutinar y accionar por las respuestas que estos ciudadanos buscan? o ¿habrán de ceder el monopolio de la mediación Estado-ciudadano a fin de que las tensiones sociales en-

---

<sup>10</sup> CORTINA, Adela. “*Ética Aplicada y Democracia Radical*”. Madrid, Editorial Tecnos, 1997.

## María Guadalupe Chacón Monarrez

cuentren espacios para su desfogue? En el caso mexicano, ¿tendrá cabida como hipótesis la aparición de candidaturas ciudadanas como mecanismo inhibitor de la presión social para participar más y mejor?

Desde luego que los partidos políticos eran uno de los destinatarios del mensaje que las masas, de jóvenes, esencialmente, enviaban desde las plazas de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga, Zaragoza, pero también de París, Londres, Berlín, Bruselas, Estambul, Bogotá o del Distrito Federal... la incertidumbre, el vértigo de la globalización, los riesgos impuestos<sup>11</sup>, la decepción y por todo, Fuenteovejuna en acción.

Si, España, jornada electoral del 15 de mayo, Partido Socialista Obrero Español gobernando, pero no es la ideología el motivo de la frustración y las muchas voces lo aclaran. Pretenden reformas que redefinan la calidad de vida, quieren oportunidades de empleo fundamentalmente, respeto al marco de convivencia que significaba el estado del bienestar y el retorno en general, de aquellos valores universales que ponían al hombre concreto en el centro de la política pública.

En el debate sobre el estado de la nación, los argumentos se cruzan y producen desencuentros, hay *meas culpa*, reproches y acusaciones cainitas de traición, de traición a principios, a propuestas, a paradigmas y una respuesta: la crisis, dice Rodríguez Zapatero, no es privativa de España, sus causas son exógenas y las medidas económicas dolorosas son obligadas para responder a parámetros fiscales y financieros mundiales... cuestión de competitividad y se actúa por un principio de responsabilidad y de REALIDAD.

Juventud sin futuro, sin casa, sin curro (trabajo), sin pensión, SIN MIEDO, se lee en sus pancartas; no quieren ser mercancía; idemocracia real ya!; no quieren caras, quieren ideas... Pérez Rubalcaba construye una oferta política para su candidatura y uno de sus ejes: más ideas, menos ideología. Los políticos españoles escuchando.

Indignados, es como se conoce al movimiento y el propio nombre remite a Stéphane Hessel, autor de “Indignaos”, panfleto (sic) que, se dice, ha cumplido con creces su propósito al convertirse en fuente de inspiración –y justificación, desde diversa perspectiva– aunando la

---

<sup>11</sup> ALFIE Cohen, Miriam. “Globalización, Democracia y Desilusión: La Sociedad Civil en México (1991-2004)”. El Cotidiano, Depto. de Sociología UAM Azcapotzalco.



voluntad de quienes han participado en las acampadas –revuelta ciudadana, les llaman otros– en las plazas españolas y en menor proporción en las de otros países.

A sus noventa y tres años, Hessel, combatiente de la resistencia, exhorta a reaccionar como lo hicieron los franceses en 1944 ante la amenaza del nazismo y publica “Indignaos” del que recupero para mayor claridad algunos párrafos:

“Estos principios y valores (los que se proponía para la Francia liberada y sobre los que se asentaría la democracia moderna) los necesitamos hoy más que nunca: Es nuestra obligación velar todos juntos para que nuestra sociedad siga siendo una sociedad de la que podamos sentirnos orgullosos, y no esta sociedad de indocumentados, de expulsiones, de sospechas con respecto a la inmigración; no esta sociedad en la que se ponen en cuestión las pensiones, los logros de la Seguridad Social; no esta sociedad donde los medios de comunicación están en manos de los poderosos...”

“El motivo principal de la resistencia era la indignación. Nosotros, veteranos de los movimientos de resistencia y de las fuerzas combatientes de la Francia libre, llamamos a las jóvenes generaciones a vivir y transmitir la herencia de la Resistencia y de sus ideales. Nosotros les decimos: tomad el relevo, ¡Indignaos! Los responsables políticos, económicos e intelectuales, y el conjunto de la sociedad no deben dimitir ni dejarse impresionar por la actual dictadura de los mercados financieros que amenaza la paz y la democracia”

“Os deseo a todos, a cada uno de vosotros, que tengáis vuestro motivo de indignación. Es algo precioso. Cuando algo nos indigna, como a mí me indignó el nazismo, nos volvemos militantes, fuertes y comprometidos”.

“El pensamiento productivista, sostenido por Occidente, ha metido al mundo en una crisis de la que hay que salir rompiendo radicalmente con la huída hacia adelante del “siempre más”, tanto en el dominio financiero como en el dominio de las ciencias y de la técnica: ya es hora de que la preocupación por la ética, la justicia y la estabilidad duradera sea lo que prevalezca...”

“...hagamos siempre un llamamiento a una verdadera insurrección pacífica contra los medios de comunicación de masas que no propo-

nen como horizonte para nuestra juventud mas que el consumismo de masas, el desprecio de los más débiles y de la cultura, la amnesia generalizada y la competición a ultranza de todos contra todos”

“A los hombres y mujeres que harán el siglo XXI, les decimos con nuestra afección: Crear es resistir, resistir es crear”.<sup>12</sup>

En tiempos “postutópicos” dice Cortina, profundizar en la democracia pudiera ser un proyecto ilusionante, pero pareciera que por lo menos respecto de los medios para lograrla, su presunción no genera unanimidad. Hessel y Morín, maîtres-à-penser de las expresiones que se comentan están recibiendo críticas potentes en torno a su postura y que giran en torno a su aprovechamiento del contexto social.

Al autor de ¡Indignaos! se le objeta que su planteamiento no es ofrecer ideas nuevas, sino lamentar la traición de las que la historia habría decantado como las más nobles; Hessel, no propone marchar hacia un futuro inédito de la democracia, sino regresar a la dimensión que él ubica en los ideales de la Resistencia contra el nazismo y de acuerdo a su recomendación, es necesario acudir a Morin quién en “La vía para el futuro de la humanidad” esboza las reformas que conducirán a la democracia futura.

Morín, y sigo a Ridaó, podría estar confundiendo, e induciendo por tanto, a confundir el enunciado de un problema con su solución, lo mismo cuando habla de la escasez del agua como recurso que cuando reclama la reforma de la educación, la familia o la sociedad de consumo, siempre dice lo que habría que hacer, con lo que nadie podría estar en desacuerdo, pero no como hacerlo, meollo del debate actual.

Pierde de vista que el orden del mundo depende de ideas si, pero también de intereses que hacen valer los grupos sociales, y la democracia, en última instancia como hoy se vive, es sólo un procedimiento para que la pugna de intereses, plasmados en ideas, se resuelva a través de reglas pactadas y pacíficas. Es verdad que en la actualidad éstas están muy cuestionadas, pero ignorar su existencia no parece el mejor camino para restablecer el esplendor del que gozaron en una supuesta edad de oro hoy traicionada.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> HESSEL, Stéphane [En línea] Traducción de María Belvis Martínez. Disponible en: [www.attacmadrid.org/wp/wp-content/uploads.pdf](http://www.attacmadrid.org/wp/wp-content/uploads.pdf)

<sup>13</sup> RIDAÓ, José María. “*Nonagenarios en la manifestación*”. *El País*, edición Cataluña, 19 de junio de 2011.

El derecho de la mujer a votar y ser votada se incorpora en los documentos partidarios como respuesta y cauce a demandas centenarias; hoy, los partidos políticos tienen la obligación de tomar medidas efectivas para dejar de lado subterfugios que solo postergan el cumplimiento de compromisos hasta hoy solo visibles en el discurso.

De manera paralela, el dinamismo social plantea nuevos retos que los propios partidos deben asumir bajo el riesgo de aparecer como instituciones desfasadas e inútiles para los tiempos que corren, tal es el caso de movimientos como el 15-m. que reclama mayor participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

Visión casuística de presente y de futuro del actor bisagra en la democracia representativa que tiene que preguntarse si está dispuesto y además preparado para fungir como eslabón entre ésta y una democracia participativa que ya asoma, adoptando mecanismos más flexibles y más generosos para operar la transición entre estas dos etapas. Apertura y sensibilidad social, son términos clave.

Chihuahua, Chih., julio de 2011

## BIBLIOGRAFÍA

ALFIE Cohen, Miriam. “*Globalización, Democracia y Desilusión: La Sociedad Civil en México (1991-2004)*”. El Cotidiano, Depto. de Sociología UAM Azcapotzalco.

BORJA, Rodrigo. “*Derechos Humanos en Enciclopedia de la Política*”. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

CORTINA, Adela. “*Ética Aplicada y Democracia Radical*”. Madrid, Editorial Tecnos, 1997.

GREEN Macías, Rosario. “*Presencia Política de las Mujeres en América*”. México, Senado de la República, 2004.

HESSEL, Stéphane [En línea] Traducción de María Belvis Martínez. Disponible en: [www.attacmadrid.org/wp/wp-content/uploads.pdf](http://www.attacmadrid.org/wp/wp-content/uploads.pdf)

MARQUES-PEREIRA, Berenguer. “*La Representación Política de las Mujeres: Obstáculos Político Institucionales*”. Centro de Sociología Política, Universidad Libre de Bruselas, 2000.

MERCADO, Patricia. “*Memoria del Seminario Internacional de las Derechos Políticos de las Mujeres en América*”. México, Senado de la República, 2004.

MOLINA García , Natacha. En: “*El Proceso de Reconocimiento de los Derechos Políticos de las Mujeres en América Latina*”. México, Senado de la República, 2004.

PESCHARD, Jacqueline. En: “*Derechos Políticos de las Mujeres en América*”. México, Senado de la República, 2004.

PHILLIPS Anne. “*Género y Teoría Democrática*”. México, UNAM, 1996.

RIDAO, José María. “*Nonagenarios en la manifestación*”. *El País*, edición Cataluña, 19 de junio de 2011.

*SI HUBIERE DOS VIDAS...  
VOLVERÍA A SER MUJER\**

*Ma. Macarita Elizondo Gasperín\*\**

---

\* Mensaje videograbado para el Foro organizado por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión denominado “Mujeres con Valor”, realizado el día 5 de marzo de 2009 en León, Guanajuato, y posteriormente publicado en el periódico Congresistas del 16 al 31 de marzo de 2009, año 8 No. 183.

\*\* Consejera Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE). Es Doctora en Derecho con Mención Honorífica. Cuenta con estudios de Especialidad en Derecho Constitucional en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Especialización Judicial en el Instituto de Especialización Judicial del Poder Judicial de la Federación y Especialización en Justicia Electoral en el entonces Tribunal Federal Electoral. Cursó la Maestría en Derecho en la División de Estudios Superiores de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y obtuvo la Medalla de Plata “Gabino Barreda” al Mérito Universitario.

**P**ara comprender en toda su magnitud el enorme cambio que ha experimentado en las últimas décadas la condición femenina debemos en primer lugar, referir brevemente cuál ha sido la situación de la mujer en la sociedad.

La mujer ha ocupado por lo general una posición subordinada con respecto al hombre. Esta posición secundaria se ha visto siempre ligada a una determinada estructura familiar que diferencia los roles de género.

Basta tan solo leer con detenimiento algunos de los documentos históricos, desde mandatos reales, hasta Cartas Constitucionales en el devenir de los tiempos y podremos lamentablemente apreciar la situación de franca diferencia entre los géneros.

Por ejemplo, el Tratado de Conducta Moral y Costumbres de Francia Siglo XIV, por su parte refería: “Cuando un hombre fuera reprendido en público por una mujer, tendrá derecho a golpearla con el puño o el pié y romperle la nariz para que así, desfigurada, no se deje ver, avergonzada de su faz. Y le estará bien merecido, por dirigirse al hombre con maldad y lenguaje osado”.

Enrique VIII (Rey de Inglaterra, jefe de la Iglesia Anglicana, Siglo XVI) sostuvo que: “Los niños, los idiotas, los lunáticos y las mujeres no pueden y no tienen capacidad para efectuar negocios”.

Y para la Constitución Nacional Inglesa (en el Siglo XVIII), se decía que: “Todas las mujeres que sedujeran y llevaran al matrimonio a los súbditos de Su Majestad mediante el uso de perfumes, pinturas, dientes postizos, pelucas y relleno en caderas y pechos, incurrirían en delito de brujería y el casamiento quedaría automáticamente anulado”.

La situación de la mujer en la familia desde la antigüedad se caracterizó por tener a su cargo todas las funciones domésticas, bajo la autoridad y poder bien de su padre, de su marido o de quien constituía la cabeza visible del régimen patriarcal.

Nadie debe ser tratado peor a partir de circunstancias que no están bajo su propio control. En la sociedad cualquier característica especial conduce a la discriminación. El ser humano es un ser racional, pero parece que también es un ser discriminante. Le sirve el color de la piel, para discriminar por razas; los bienes de fortuna, para discriminar a

los pobres; las habilidades personales, para discriminar a los trabajadores; los orígenes de familia para discriminar a la plebe; y ¿por qué no?, las diferencias sexuales de la mujer para discriminarla.

Veamos ahora algunos ejemplos de leyes federales en México que fueron reformas ya muy avanzado el siglo pasado.

***México. Código Civil Federal de 1928***

***Reformado en 1964***

**Art. 163.** La mujer debe vivir al lado de su marido.

**Art. 168.** Estará a cargo de la mujer la dirección y cuidado de los trabajos del hogar.

**Art. 169.** La mujer podrá desempeñar un empleo, ejercer una profesión, industria, oficio o comercio, cuando ello no perjudique a la misión que le impone el artículo anterior.

**Art. 170.** El marido podrá oponerse a que la mujer se dedique a las actividades a que se refiere el artículo anterior, siempre que subvenga a todas las necesidades del hogar y funde la oposición en causas graves y fundadas.

***Código de Comercio***

***Reformado en 1954***

**Art. 8.** La mujer casada, mayor de dieciocho años, que tenga para ello autorización expresa del marido, dada en escritura pública, podrá ejercer el comercio. Sin la autorización de su marido podrá ejercerlo en los casos de separación, ausencia, interdicto ó privación de derechos civiles del mismo.

***Ley de Amparo***

***Derogado en 1986***

**Art. 17.** Cuando el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquier otra persona a su nombre, aunque sea menor de edad o mujer casada.

La no discriminación permite un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas de una Nación -integrada tanto por hombres como mujeres- satisfagan las necesidades sociales del presente sin comprometer y someter injustificadamente a las generaciones futuras.

No olvidemos que, en la medida en que la sociedad se vuelve más homogénea satisface la sed democratizadora, de participación y representatividad.

Como es sabido, el siglo pasado ha sido testigo de cambios considerables para la sociedad en su conjunto y en particular en la vida de las mujeres.

Se han adoptado compromisos internacionales que afirman las prerrogativas de la mujer como derechos humanos y muchos países están tomando medidas para erradicar la discriminación por género que ha existido por muchos años.

Efectivamente, aunque se han realizado progresos en el reconocimiento y protección de los derechos humanos y la igualdad de la mujer, aún quedan por enfrentar desafíos de envergadura y tal vez romper con ciertos paradigmas

En México, el artículo 1º prohíbe la discriminación motivada por origen étnico o nacional, el **género**, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

La debilidad de un país está en estricta proporción con su desigualdad social. Ya desde el siglo XVIII, Charles de Montesquieu (1689-1755) consideró que “La medida de la libertad que tenga una sociedad depende de la libertad de que disfruten las mujeres de esa sociedad”. Si se quiere ser garante del derecho constitucional de no discriminación, hay que consolidar la confianza, no sólo en los principios básicos del sistema jurídico, sino en sus instituciones y en su gente; por un lado tutelando y permitiendo el acceso social no sólo de las mujeres y los hombres en igualdad de circunstancias, sino de todos los grupos sociales, sin que para ello se acuda al texto legal expreso con diferenciador porcentual entre ellos; y por otro lado, que todos tomemos conciencia del régimen de transición histórico y decidamos participar activamente, de frente a la defensa de nuestros derechos.

Por ejemplo, el Instituto Nacional de las Mujeres, es un organismo público descentralizado que promueve la equidad de género e igual-



dad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres; cuyo objetivo general es promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.

Si constantemente son violentados los derechos de las mujeres, por qué no considerar la conveniencia de introducir nuevos instrumentos procesales en el orden jurídico mexicano, que permitan un real acceso a la justicia, no de manera individualizada, sino a través de acciones colectivas, las cuales tengan efectos generalizados, esto es, que impacten en todo ese sector de la población que ha sufrido un menoscabo en esos derechos y que mediante las acciones colectivas, puedan existir una pluralidad de asuntos resueltos a través de un solo caso.

En México (respecto al derecho de la no discriminación por cuestiones de género), se han dado las condiciones constitucionales y legales para avanzar hacia su auténtica defensa, por lo que debemos esforzarnos en romper viejas ataduras procesales y dar paso a acciones de clase o colectivas que refuercen la auténtica garantía procesal *erga omnes* en la reparación de dichos derechos reiteradamente vulnerados.

Sabemos muy bien que las principales injusticias y desigualdades sociales no se resuelven a través del establecimiento de un sistema constitucional adecuado, pues quienes tienen quejas o demandas justificadas no alcanzan a resolverlas con ese “paraíso constitucional” reconocido, por lo que al mismo tiempo es importante la responsabilidad que todos los miembros de la sociedad tenemos en los hechos para entender que la no discriminación empieza en nuestra propia conciencia; la justicia empieza desde ahí. No hay mayor severidad de juzgamiento que nuestra conciencia. Los discriminadores están donde encuentran víctimas cautivas, por eso la escritora francesa Simone de Beauvoir (1908-1986) llegó a sostener que “El feminismo es una forma de pensar y una manera de vivir”.

A partir de ello, es urgente defender los derechos de los varones, mujeres, discapacitados y demás grupos sociales de los ataques pro-

ducidos por cierta cultura y educación añeja, que no es acorde a los tiempos en que vivimos; de ahí que, esa tradición y cultura que los ha mantenido subordinados en todas las civilizaciones, debe desaparecer, pues el género humano ha evolucionado y los logros de respeto a su igualdad, libertad y dignidad deben ser disfrutados por todos y no tan sólo por unos cuantos. De ahí que debamos actuar en conjunto y no dejar sólo al Estado, para erradicar este fenómeno agresivo; debemos prevenirlo y participar conjuntamente para acabar con la educación inadecuada y distorsionada que se tiene (por ejemplo) respecto a la institución de la familia, la mujer y los menores. Vivimos en otra época; pensemos y razonemos en nuestra época.

Con cierta gracia Germán Dehesa escribió en alguna ocasión lo siguiente: “Por mucho, la gran novedad de nuestra época es la incontenible irrupción de las mujeres, están imparables y me atrevería a decir que vienen en un plan muy pelado. No necesito decirles que hay un rencor de siglos que ya forma parte de su programa genético. Precisamente por esto repito una vez tras otra que, en este momento de la historia, a los hombres lo que nos corresponde es pactar con las mujeres una rendición honrosa, antes de que literalmente se nos venga el mundo encima. Si en la negociación conseguimos conservar para nosotros el control de la tele, nos hemos de dar por bien servidos y ya ni llorar será bueno. Agarren lo que se pueda y traten de portarse bien, pues de otro modo perderán lo poquito que hayan pepenado. Es urgente que los hombres entendamos que las mujeres son insumergibles e indestructibles; son, como las nombra una película no demasiado buena pero dedicada a ellas, «magnolias de acero». Es decir, poseen las aromadas características de una flor, pero también la enorme resistencia del metal; todo lo embellecen y todo lo resisten. Inútil, absurda e inmoral la exacerbación de la violencia masculina contra la mujer. Es una canallada que lo único que está mostrando es lo amenazado y temeroso que se siente un hombre frente a una mujer que ha decidido mostrarse, aprender, prepararse y asumir su libertad. Mientras mas las golpeemos, más apretará el paso rumbo a su autonomía. Ni modo, muchachos: ahora nos toca descansar y tejer. ¿Quieres acercarte a una magnolia de acero? tendrás que aprender y practicar las únicas «debi-

lidades» de las mujeres. Son tres: la ternura, la libertad para reír francamente o llorar sin recatar su pena y la absoluta disponibilidad ante la belleza. Estos y no la violencia son los únicos caminos legítimos para llegar al corazón de la mujer.” Hasta aquí la cita.

No quiero abusar del tiempo que se me ha asignado para expresarles a ustedes mis inquietudes profesionales y personales de ser mujer y que el destino me haya dado la oportunidad de tener dos altas responsabilidades simultáneas y en paralelo, como son integrar y conducir una bella familia por un lado, y por el otro ejercer un cargo público, por lo que en conclusión he de decirles que mi vida como mujer se ha visto reflejada en los siguientes siete principios que enunció:

1. Una mente abierta, tiene todo el poder de ser emprendedora, tiene todo el derecho de elegir. Fijarse metas no es ser egoísta, sino emprender los pasos seguros a lo que nos gusta hacer. ¿Por qué no entender que “la mente es un gran imán” y “que aquello que depende de nuestra voluntad lo podemos lograr”?.

2. La confianza en uno mismo es una parte muy importante del éxito. Aunque para mí el éxito no sea más que un estado de ánimo. Por eso la clave del éxito es la buena organización.

3. Se dice que por cada mujer que no ha tenido acceso a un trabajo o a un salario satisfactorio, hay un hombre que debe asumir la responsabilidad económica de otro ser humano, por lo que reconozco que “la humanidad posee dos alas: una mujer, la otra el hombre, hasta que las dos alas no estén igualmente desarrolladas, la humanidad no podrá volar”.

4. Jamás permitamos que alguien nos hable a gritos, porque es síntoma de distancia, pues sólo se grita cuando hay mucha distancia entre dos personas.

5. Jamás perdamos la dignidad de ser mujer, de ser uno misma quien tome decisiones por pequeñas que ellas pudieren ser.

6. Nada, ni nadie tiene el privilegio de alterar nuestro estado emocional, sino más que uno misma y por razones que efectivamente valgan la pena.

7. Tenemos en nuestras manos que moldear nuevas generaciones, nuestros hijos y nietos, a quienes debemos amar lo suficiente para

Ma. Macarita Elizondo Gasperín

dejarlos asumir igualmente la responsabilidad de sus acciones, aunque sea incluso a nuestra costa emocional, pero sabedores de conducirlos hasta el momento de dejarlos volar seguros hacia nuevos horizontes que lleven y sean portavoz de las generaciones venideras que erradiquen por completo y para siempre desigualdades que laceran la humanidad.

*“Ahora más que nunca, la causa de la mujer  
es la causa de toda la Humanidad.”*

*B. Boutros Ghali*

Muchas gracias

5 de marzo de 2009

# LA IGUALDAD REAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO\*

María Martín Sánchez\*\*

**SUMARIO:** 1. El alcance del mandato del 9.2 CE sobre el legislador autonómico. 2. La igualdad de trato en los nuevos Estatutos de Autonomía: previsión expresa de los diversos grupos o colectivos vulnerables. 2.1. Aproximación a las exigencias de igualdad explícitas en los nuevos Estatutos de Autonomía en relación con el mandato constitucional *ex artículo 14 CE*. 2.2. Análisis de las previsiones estatutarias de igualdad de trato y prohibición de discriminación por razón de “género, discapacidad, orientación sexual, vejez, juventud o marginación social” 3. Sobre el valor jurídico de las nuevas previsiones estatutarias de igualdad y no discriminación: ¿auténticos derechos o materialización de derechos constitucionales? 4. A modo de reflexión. 5. Referencias bibliográficas.

---

\* Reforma constitucional y reforma de los Estatutos, Entidad financiadora Ministerio de Educación, núm. de referencia: SEJ2006-15337-CO2-01.

\*\* Área de Derecho Constitucional. Universidad de Castilla-La Mancha.

## RESUMEN

El legislador vela por la igualdad constitucional. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad de igualdad del individuo y grupos sean reales y efectivas; así como remover los obstáculos para facilitar la participación de los ciudadanos.

El constituyente incorpora al texto constitucional el artículo 92, -la denominada igualdad real- en ámbitos como la familia, la cultura, la educación, el acceso a la sanidad, etc., llamándolos auténticos derechos estatutarios de las prerrogativas constitucionales.

A la vez, se aborda la igualdad de trato en los nuevos estatutos de autonomía: previsión expresa de los diversos grupos o colectivos vulnerables.

En el mandato constitucional, por primera vez se introduce la protección a tales grupos de manera expresa -no como principios, sino como derechos- con el nombre de “derecho a la igualdad de trato” o “derecho a la no discriminación”.

## **1. El alcance del mandato del 9.2 CE sobre el legislador autonómico**

En la actualidad estamos viviendo el que bien podríamos calificar como “el periodo de la igualdad”, protagonista ésta del escenario social, cultural, educativo y, desde luego, el político. Hace ya más de un siglo se introdujo la lucha por la igualdad entre hombres de diferente raza, o entre diferentes clases sociales. Desde hace décadas, se lucha por la igualdad efectiva entre los dos grandes diferenciados por razones absolutamente innatas a nuestra naturaleza, el hombre y la mujer. Esta lucha se ha convertido en objetivo unánime en las sociedades desarrolladas entendiendo que sólo con la igualdad efectiva entre sexos alcanzaremos el desarrollo pleno de los derechos y conseguiremos un pleno desarrollo como sociedad.

La igualdad y la no discriminación constituye a día de hoy un objetivo tanpreciado que no existe discusión al respecto, ni en términos doctrinales ni en términos políticos, sobre su protección e implantación. De hecho, son numerosas las leyes aprobadas en los últimos años destinadas a garantizar la igualdad de trato y la no discriminación de los grupos menos favorecidos. La mayoría de estas leyes tienen como objetivo la protección de la mujer, en situación de desventaja con respecto al hombre, y recurriéndose para ello en numerosas ocasiones a las medidas positivas o de discriminación inversa. Entre ellas, merecen mención las siguientes: LO 3/2007, de 22 de marzo, *Ley de igualdad efectiva de mujeres y hombres*; LO 1/2004, de 28 de enero, *de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*; LO 3/2005, de 8 de julio, *de Modificación de la LO 6/85 de 1 de julio del Poder Judicial, para perseguir extraterritorialmente la práctica de la mutilación genital femenina*; Ley 33/2006, de 30 de octubre, de igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios.

Sin embargo, y como anunciaba al comienzo, en la época que nos ha tocado vivir, por fortuna, la igualdad goza de un protagonismo absoluto. No se hace presente únicamente para garantizar los derechos de la mujer, históricamente anulados, sino que se proyecta virtuosamente hacia todas las personas o grupos que pudieran sufrir algún tipo de

trato discriminatorio, y en todos los ámbitos. La Constitución, en primer término, y a partir de ésta las diversas actuaciones tanto del legislativo como de los jueces, han mostrado una importante preocupación por la igualdad y la no discriminación. En efecto, la labor del legislador en materia de igualdad se ha dirigido hacia los más diversos ámbitos, pudiéndose calificar de prolija y efectiva, pudiendo destacar a modo de ejemplo las siguientes: Ley 39/2006, de 14 de diciembre, *de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia*; Ley 13/2005, de 1 de julio, *que modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio*; Ley 53/2003, de 10 de diciembre, *de Empleo Público de discapacitados*; o incluso el Real Decreto-Ley 1/2000, de 14 de enero, *que establece determinadas medidas de mejora de la protección familia de la Seguridad Social*.

De cualquier manera, el legislador demuestra con su actuación el propósito de velar por la igualdad, constitucionalmente impuesta, con la que además nuestros representantes políticos, elegidos legítimamente han asumido un compromiso de respeto y de cumplimiento efectivo. *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*. De esta manera quiso el Constituyente incorporar al Texto Constitucional –artículo 9.2– la denominada igualdad real, mediante un mandato expreso a los poderes públicos y no de otro modo. En cumplimiento de este mandato son diversas las previsiones vertidas a lo largo del Texto Constitucional en torno a la promoción de la igualdad en los más diversos ámbitos: familia, cultura, educación, acceso a la sanidad, entre otros muchos.

La otra cara de la igualdad, aquella concebida como igualdad en sentido formal –*artículo 14 CE*–, contiene una expresa prohibición de discriminación en razón a determinadas causas que no hace sino ofrecer una protección reforzada a determinados grupos minoritarios susceptibles de discriminación –*“(…) por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*. Esta protección evidencia la relación existente entre la pro-



hibición de discriminación hacia determinados grupos y la obligación impuesta a los poderes públicos de propiciar las condiciones para que la igualdad entre individuos y entre grupos sea real y efectiva.

Las causas protegidas bajo “sospechosa de discriminación” se enumeran en una lista que, si bien no está cerrada, pues evidencia su apertura con su prohibición de discriminación por “(...) *cualquier otra condición o circunstancia social o personal*”, no ha sido modificada por el Tribunal Constitucional para incluir nuevas causas. Únicamente vía jurisprudencial puede advertirse la existencia de ciertos pronunciamientos mediante los que el Alto Tribunal comienza a incorporar una doctrina en torno a la prohibición de discriminación acerca de causas no expresas constitucionalmente. A este respecto debe destacarse la labor del legislador, a quien se debe la existencia de una prolija legislación en defensa de la igualdad en los más diversos ámbitos.

El devenir de la sociedad española, así como sus propias circunstancias histórico-culturales, políticas y sociales descubren la existencia de nuevos grupos “minoritarios”, no necesariamente desde un punto de vista cuantitativo sino desde su posición desfavorecida, sometidos a situación de discriminación en razón a su condición. Se trata de condiciones o causas de discriminación de reciente aparición, no previstas por lo tanto por el Constituyente. Dos claros ejemplos de causas por las que se ha discriminado en las últimas décadas, a las que difícilmente podría negársele su carácter de causa sospechosa de discriminación son la orientación sexual y la discapacidad. No obstante, la cláusula abierta no ha sido precisada por el Tribunal Constitucional ni se han determinado los parámetros en virtud de los que podrían ser incluidas nuevas causas.

En el actual proceso de reforma estatutaria, el **legislador autonómico**, ha trasladado este compromiso con la igualdad de manera directa a sus nuevos textos estatutarios, de manera que éstos incluyen previsiones acerca de “igualdad y no discriminación” que van más allá de lo que prevé la propia Constitución y a los que, en ocasiones, han denominado “derechos”. Ha sido éste, en cumplimiento del artículo 9.2 CE, el que parece haber precisado la denominada “cláusula abierta” constitucional, previendo de manera explícita la protección hacia determinados grupos desfavorecidos o minoritarios a través de lo que

se ha llamado “*derecho a no ser discriminado*” o “*prohibición de discriminación*”, según el modelo adoptado por cada legislador. En efecto, en el actual proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, una de las prioridades del legislador autonómico –hablamos de este legislador en singular, aunque con él nos referimos a los distintos legisladores autonómicos partícipes del actual proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía<sup>1</sup>– ha sido la igualdad.

El legislador autonómico no ha obviado en la configuración de los Estatutos recientemente aprobados el mandato impuesto constitucionalmente –artículo 9.2–, adaptándolos a las exigencias y necesidades sociales imperantes en la actualidad, de manera que en su redacción se han previsto de manera explícita exigencias de igualdad y no discriminación que se pueden “deducir” de nuestra Constitución pero que se exigen de manera clara y directa desde los nuevos Estatutos de Autonomía, en coherencia con lo exigido de manera menos explícita en aquélla.

Ahora bien, estas previsiones de “igualdad de trato y no discriminación” denominadas “derechos” en los nuevos Estatutos, ¿pueden considerarse auténticos derechos?, o lo que es lo mismo, ¿deberían considerarse derechos estatutarios o materialización de los derechos constitucionales? Esta es la cuestión que nos planteamos al respecto y cuyo análisis podremos abordar más adelante.

## **2. La igualdad de trato en los nuevos Estatutos de Autonomía: previsión expresa de los diversos grupos o colectivos vulnerables.**

### *2.1. Aproximación a las exigencias de igualdad explícitas en los nuevos Estatutos de Autonomía en relación con el mandato constitucional ex artículo 14 CE*

Como punto de partida, es preciso puntualizar que, tal y como dice Ruiz-Rico, el hecho de que unas Comunidades Autónomas justifiquen

---

<sup>1</sup> Nos referimos a los recientemente aprobados: Estatuto de la Comunidad Valenciana, LO 1/2006, de 10 de abril; Estatuto de Cataluña, LO 6/2006, de 19 de julio; Estatuto de las Islas Baleares, LO1/2007, de 28 de febrero; Estatuto de Andalucía, LO 2/2007, de 19 de marzo; Estatuto de Aragón, LO 5/2007, de 20 de abril; y Estatuto de Castilla y León, LO 14/2007, d 14 de noviembre; e incluso a la Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en proceso de aprobación en el Congreso.

ciertas medidas con respecto a ciertas minorías para alcanzar una efectiva igualdad sustantiva no rompe con la competencia exclusiva del Estado –ex artículo 149.1.1<sup>02</sup>– de garantizar las condiciones básicas de igualdad. En palabras del autor: “*En clave positiva, el artículo 149.1.1<sup>0</sup> se configura como un título competencial –ciertamente ambiguo– con el que se pretende garantizar unos niveles de bienestar social mínimos (o básicos, por qué no decirlo) en el conjunto del Estado. Más allá de esos standards de uniformidad social sería legítima cualquier intervención social de las entidades sub-estatales (...)*”<sup>3</sup>. De acuerdo con esta tesis, una vez asegurados unos standards básicos de igualdad, debidos por el Estado a todos los ciudadanos, cada entidad regional puede ofrecer mejores o peores niveles de calidad; es voluntad de cada Comunidad Autónoma asumir un mayor o menor compromiso social que, con respecto a la igualdad se traduce en políticas de igualdad en los más diversos ámbitos.

Los nuevos Estatutos de Autonomía, en materia de igualdad, proponen la transversalidad como criterio de igualdad de manera que ésta trasciende a los más diversos ámbitos y se incorpora al conjunto de la legislación y de las políticas públicas. A través de ellos, el legislador transmite su firme compromiso con la promoción de la igualdad hacia los colectivos sociales “desfavorecidos” o “en inferioridad de condiciones”, previendo especialmente la igualdad y no discriminación a mujeres, discapacitados, mayores, jóvenes, homosexuales e incluso a otros colectivos marginados como son los pobres o los emigrantes.

Efectivamente, entre los grupos enumerados hay uno que debe diferenciarse del resto, las mujeres. La discriminación por sexo es una causa de las protegidas constitucionalmente de manera expresa, por lo que, si bien es cierto que tanto el legislador autonómico en su norma institucional básica como el resto de la legislación debe tener en cuenta esta protección y evitar toda discriminación por razón de sexo, se trata en todo caso de una protección reconocida expresamente por nuestra Constitución, sobre la que existe además una amplia jurisprudencia.

---

<sup>2</sup> C.E Artículo 149.1.1<sup>0</sup>: “*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1<sup>0</sup>. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*”.

<sup>3</sup> “*El Estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático-sociales de los Estatutos de Autonomía*”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. (65): 2002.

dencia y una prolija legislación. El legislador autonómico, en cualquier caso, se limita a cumplir con la letra constitucional, realizando una transcripción de ésta a sus propios textos estatutarios. La implicación de los diferentes legisladores así como de los distintos agentes sociales y políticos implicados, entre los que las Comunidades Autónomas han ocupado un papel principal, se ha logrado una situación real en la que la participación de la mujer en los más diversos sectores –política, social, cultural–, así como las medidas de protección a la mujer, reflejan una realidad en la que sin duda se ha alcanzado una situación de igualdad entre sexos histórica, aunque aún existen lagunas y es necesario seguir actuando.

Diferente es el caso del resto de grupos –discapacitados, homosexuales, jóvenes, mayores, y otros grupos marginados–. Estos otros son grupos hasta ahora no reconocidos como especialmente vulnerables por su causa común –*discapacidad, orientación sexual, juventud, vejez u otras causas de marginación, como la pobreza*–. Tan sólo se cuenta con la protección que el Tribunal Constitucional les ha otorgado a través de su jurisprudencia. A estos efectos, ha de señalarse que el Alto Tribunal ha sentado vía jurisprudencial la prohibición de discriminación especialmente con respecto a la discapacidad –STC 269/1994, de 3 de octubre– y más recientemente se ha pronunciado de la misma manera con respecto a la orientación sexual –STC 41/2006, de 13 de febrero–, aunque no se pronunció sobre la posibilidad de incluir causas nuevas al aludido listado del artículo 14 CE. En ambos casos, el Tribunal Constitucional ha seguido la doctrina sentada en Derecho Europeo en el que, tanto la discapacidad como la orientación sexual, se protegen de manera expresa como causas especialmente vulnerables de discriminación a través de Textos como el *Tratado de Ámsterdam*<sup>4</sup> o la *Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 2000*<sup>5</sup> –cuyo contenido, si bien carece en la actua-

---

<sup>4</sup> Tratado de Ámsterdam. Artículo 13: “El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.

<sup>5</sup> Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Artículo 21.-No discriminación-: “Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual”.

lidad de fuerza vinculante, es el que se ha incorporado al reciente *Tratado de Lisboa*,<sup>6</sup> con vocación de ratificarse por el conjunto de los Estados de la Unión Europea—. Así lo ha reiterado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos a través de su jurisprudencia, desde hace años, en pronunciamientos tales como: *STEDH de 21 de diciembre de 1999, asunto Salgueiro da Mouta Silva* –asunto pionero en relación a la prohibición de la discriminación por orientación sexual– o *STEDH de 26 de marzo de 1985* –sobre discapacidad–.

La protección de estos grupos realizada por el Texto Constitucional se relega al Capítulo III –“*De los principios rectores de la política social y económica*”, dejando en manos del legislador, de sus políticas sociales y económicas, la posibilidad de que queden protegidos o no, o dicho de otro modo, de que alcancen la igualdad plena o no. El Constituyente no consideró estas causas como especialmente sospechosas de discriminación, probablemente porque en su día no pesaba sobre ellas dicha sospecha, y por ello no las previó de manera expresa al amparo del artículo 14. La protección de igualdad de trato hacia estos grupos se ubicó en el Capítulo III, entendiendo el Constituyente que debía ser el legislador quien, en conexión con el mandato del 9.2 constitucional, debía aspirar en sus políticas a garantizar la igualdad con respecto a las personas mayores, discapacitadas, marginadas o jóvenes. Así es como hasta ahora se ha protegido ha estos grupos, mediante políticas de igualdad.

Los nuevos Estatutos, en su interés por hacer efectivo el mandato constitucional contenido en el 9.2, por primera vez introducen la protección hacia estos grupos de manera expresa no como principios rectores que deben regir la actuación política, sino como derechos, dándoles el nombre de: *derecho a la igualdad de trato* o *derecho a la no discriminación*.

No obstante, antes de entrar a analizar sobre la posibilidad de que los Estatutos reconozcan derechos o sobre si lo que recogen son o no son derechos, es preciso hacer algunas puntualizaciones. En primer lugar, hay que distinguir entre las nuevas causas previstas como pro-

---

<sup>6</sup> Tratado de Lisboa. Artículo 1º. Apartado 8: “*La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los derechos de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada (el 12 de diciembre de 2007) la cuál tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados*”.

hibidas de discriminación los nuevos Estatutos, ya que no es lo mismo la vejez o la pobreza que la orientación sexual o la discapacidad –tal y como se explicará más adelante–. En segundo lugar, hay que precisar qué tipo de reconocimiento se ha hecho en cada uno de los nuevos Estatutos, ya que no todos se han redactado del mismo modo ni hacen las mismas previsiones respecto al reconocimiento de estos nuevos “derechos” a la no discriminación por causas no previstas expresamente en el Texto Constitucional –todo esto se explicará a continuación–.

## *2.2. Análisis de las previsiones estatutarias de igualdad de trato y prohibición de discriminación por razón de “género, discapacidad, orientación sexual, vejez, juventud o marginación social”*

Como decíamos anteriormente, hay que hacer una diferenciación entre la protección que se hace estatutariamente hacia el género del resto de previsiones, por ser el género la única de las causas constitucionalmente protegidas de manera expresa.

El **género** es, efectivamente, una de las causas tradicionalmente protegidas por recaer sobre ella una fuerte sospecha de discriminación. Poco tenemos que decir sobre esta causa, pues sería redundar sobre lo que mucho se ha escrito y se ha dicho. Sólo advertir que las Comunidades Autónomas se han limitado a traducir en sus nuevos Estatutos lo que de manera tajante expresa la Constitución y de manera clara han reiterado el Tribunal Constitucional y las leyes, no se puede discriminar entre hombre y mujer.

En esta línea, las nuevas redacciones dadas a los recientes Estatutos prohíben expresamente la discriminación por sexo, previendo en algún caso –Estatuto de Cataluña<sup>7</sup> y Propuesta de Reforma del Estatuto Castellanomanchego<sup>8</sup>– los denominados “derechos de las mujeres” para reforzar la protección de los derechos de estas y su no discriminación.

---

<sup>7</sup> Estatuto de Cataluña. Artículo 19.1: “Todas las mujeres tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, y a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, malos tratos y todo tipo de discriminación”. 2.- “Las mujeres tienen derecho a participar en condiciones de igualdad de oportunidades con los hombres en todos los ámbitos públicos y privados”.

<sup>8</sup> Propuesta de Reforma Estatuto Castilla-La Mancha. Artículo 16: “Las mujeres tienen derecho a la efectiva igualdad con los hombres en todos los ámbitos, a la eliminación de cualquier discriminación laboral, especialmente la salarial, cultural, económica y política, y a que se adopten las medidas necesarias para que la maternidad no limite su promoción laboral y profesional y para erradicar la violencia de género en cualquiera de sus manifestaciones”.

La **discapacidad**, la **vejez** o la **juventud** son causas que la Constitución no ampara expresamente como especialmente vulnerables de discriminación, sino tan sólo como principios rectores de la política social y económica. No queremos decir con esto que la Constitución deje en desamparo a los discapacitados, a los mayores o a los jóvenes pero, en efecto, no les otorga idéntica protección que a las causas expresamente previstas en el artículo 14 ante situaciones de desigualdad de trato. El Estado está obligado a proporcionar a estos grupos las condiciones para que alcancen una situación efectiva de igualdad, pero en realidad depende de la voluntad de los poderes públicos la consecución de esta situación, para cuyo fin recurre habitualmente a las medidas de acción positiva o discriminación inversa. De entre estos grupos, la discapacidad constituye, sin lugar a dudas, una causa diferenciadora de las que, en la actualidad, podrían equipararse a las causas especialmente protegidas frente a situaciones de discriminación –vía artículo 14 CE–, pese a su falta de previsión por el Constituyente. Así lo ha expresado el propio Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia, justificando la prohibición de discriminación por esta causa en razón a las circunstancias sociales actuales que exigen dicha protección.

La **discapacidad**<sup>9</sup> se ha convertido en los últimos años en una de las prioridades de las políticas públicas. El legislador ha realizado una ardua labor con el propósito de cumplir con el mandato constitucional del artículo 9.2, de manera que las personas con discapacidad no sufran discriminación. Así, además de numerosas medidas de discriminación positivas se han aprobado importantes leyes como la ley 51/2003, de 2 de diciembre, *de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*, o la más reciente ley 39/2006, de 14 de diciembre, *de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*.

La **orientación sexual**, como la discapacidad, constituye una causa personalísima del individuo que ha servido en numerosas oca-

---

<sup>9</sup> C.E Artículo 49: “*Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos*”.

siones como factor discriminatorio. Es una de las causas por las que mayor interés ha mostrado el legislador en los últimos años, reflejo de la situación social actual en nuestro país y de las exigencias requeridas por la propia sociedad. Así, contamos con la reciente aparición de ciertas leyes en las que –realizando una interpretación extensiva del artículo 14 CE y entendiendo la vinculación al Derecho Europeo, en el que desde hace años se prohíbe discriminar por orientación sexual<sup>10</sup>– se empieza a prohibir la discriminación por orientación sexual, tales como la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, *de medidas fiscales, administrativas y del orden social*, cuyo Capítulo III sobre medidas para la aplicación del principio de igualdad de trato establece las medidas “*para la aplicación real y efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación, en particular por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, (...)*”. El máximo exponente de la no discriminación por orientación sexual lo constituye la Ley 13/2005, de 1 de julio, *de modificación del Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio*, con la que se permite contraer matrimonio a la persona con otra, con independencia del sexo de ésta, abriendo la posibilidad del matrimonio entre homosexuales.

Diferente es el caso del resto de los grupos desfavorecidos hacia los que se destinan políticas de igualdad. Los **mayores**,<sup>11</sup> como los **jóvenes**,<sup>12</sup> constituyen grupos que, por sus concretas circunstancias el legislador debe atender de manera especial, mediante políticas sociales y económicas. En efecto, la Constitución deja en manos del legislador la satisfacción de los standards de igualdad de estos grupos y la consecución de unos niveles de calidad mínimos. En este caso, la cuestión no es la posible discriminación a que se pueden ver sometidos los mayores o los jóvenes, sino la imposibilidad de alcanzar los márgenes de

---

<sup>10</sup> MARTÍN Sánchez, M. “*Matrimonio homosexual y Constitución*”. Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.

<sup>11</sup> C.E Artículo 50: “*Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda cultura y ocio*”.

<sup>12</sup> C.E Artículo 48: “*Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural*”.



igualdad efectiva en caso de no ser atendidos por los poderes públicos con políticas de asistencia, atención, sanidad, educación, vivienda y cualquiera otra que pudiera situar en una condición de inferioridad a los mayores o a los jóvenes del resto de la sociedad –“*sociedad activa*” podríamos llamarla–.

Con los nuevos Estatutos de Autonomía, las Regiones implicadas han aprovechado para introducir la prohibición de discriminación por discapacidad, orientación sexual, vejez o juventud, en función de la voluntad de cada legislador. El Valenciano fue el primero en recurrir a esta técnica, introduciendo por primera vez lo que se ha denominado “carta de derechos”, seguido del Catalán y a su vez, de todos los demás nuevos Estatutos. Así, podemos diferenciar:

En Andalucía y Cataluña han hecho efectivo el mandato constitucional de tutela de la igualdad efectiva de la manera más contundente, incluyendo en su carta de derechos –bien entre sus disposiciones generales, bien en los derechos de las personas– una previsión específica de igualdad y no discriminación para el ejercicio del conjunto de los derechos, en la cual se refuerza la prohibición de discriminación. El legislador andaluz ha empleado la fórmula clásica de prohibición de discriminación, a semejanza de la fórmula constitucional, mediante la que incluye la protección de la discapacidad y de la orientación sexual: “*se prohíbe toda discriminación en el ejercicio de los derechos (...) particularmente la ejercida por razón de sexo, orígenes étnicos o sociales, lengua, cultura, religión, ideología, características genéticas, nacimiento, patrimonio, discapacidad, edad, orientación sexual, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*” –artículo 14, prohibición de discriminación, Estatuto de Andalucía–. El legislador catalán, ha optado por una fórmula ambigua e imprecisa: “*Todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal*” –artículo 15, derechos de las personas, Estatuto de Cataluña–. También el Estatuto de Castilla y León introduce la prohibición de discriminación por orientación sexual de manera genérica, equiparándola a la prohibición de discriminación sexual: “*se prohíbe cualquier discriminación de género u orientación sexual, ya sea di-*

*recta o indirecta*” –artículo 14, derecho a la no discriminación por razón de género–.

El resto de Regiones también han trasladado a sus textos la tutela de la igualdad, aunque siguiendo otro modelo. Los legisladores valenciano y balear han optado por una fórmula más amplia en la que se incluyen también los mayores, los jóvenes e incluso los marginados, si bien se articula como objetivo primordial de la Administración regional para la consecución de los derechos sociales. Así, el Estatuto Valenciano establece que: “(...) *la actuación de la Generalitat se centrará primordialmente en los siguientes ámbitos: defensa integral de la familia; los derechos de las situaciones de unión legalizadas; protección específica y tutela social del menor; la no discriminación y derechos de las personas con discapacidad y sus familias a la igualdad de oportunidades, a la integración y a la accesibilidad universal en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa o económica; la articulación de políticas que garanticen la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural; participación y protección de las personas mayores y de los dependientes; asistencia social a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social; igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular en materia de empleo y trabajo; protección social contra la violencia, especialmente de la violencia de género y actos terroristas; derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunitat Valenciana*” –artículo 13.3º.-

En la misma línea, el Estatuto de las Islas Baleares: “(...) *la actuación de las Administraciones públicas de las Illes Balears deberá centrarse primordialmente en los siguientes ámbitos: la defensa integral de las familias; los derechos de las parejas estables; la protección específica y la tutela social del menor; la no discriminación y los derechos de las personas dependientes y de sus familias a la igualdad de oportunidades, su participación y protección a la integración y a la accesibilidad universal en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa y económica; la protección y atención integral de las personas mayores para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual; la articulación de políticas que*

*garanticen la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural; la asistencia social a las personas que padezcan marginación, pobreza o exclusión social; la igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular en materia de empleo y trabajo, la protección social contra la violencia, especialmente la violencia de género; los derechos y la atención social de los inmigrantes con residencia permanente en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears” –artículo 16.3<sup>o</sup>–.*

Además, en términos generales, se mencionan expresamente los derechos de las personas mayores, los jóvenes, las personas con discapacidad e incluso de las personas desfavorecidas –*tal y como hace la Propuesta de Reforma de Estatuto de Castilla-la Mancha*– mostrando la voluntad de las Comunidades de realizar políticas tendentes a satisfacer las necesidades de estos grupos y a su protección, teniendo en cuenta que éstos se expresan estatutariamente en clave de “derechos”.<sup>13</sup>

En realidad, lo que tratamos de poner de relieve con todo esto es la existencia de una gran diferencia entre los diversos grupos protegidos de manera expresa en los nuevos Estatutos de Autonomía, y la consiguiente problemática que esto podría ocasionar. El sexo, como la discapacidad y la orientación sexual, son causas inherentes al individuo que, de cualquier modo, deben ser objeto de una especial protección y no pueden quedar al libre arbitrio del legislador. El hecho de que en su momento no fueran contempladas por el Constituyente de manera expresa no es obstáculo para que en la actualidad se les conceda idéntica protección, tal y como tímidamente ha comenzado a hacer el Alto Tribunal vía jurisprudencial.

El hecho de que los nuevos Estatutos contemplen de manera expresa el derecho a no ser discriminado por discapacidad o por orientación sexual, no supondría en realidad el reconocimiento de nuevos derechos que no tuvieran reconocidos el resto de los ciudadanos españo-

---

<sup>13</sup> La Propuesta de Reforma de Estatuto de Castilla-La Mancha, como otros nuevos Estatutos, incorpora en su carta de derechos la protección de determinados grupos desfavorecidos, realizando una regulación para tales grupos de la siguiente manera: Artículo 13.- “*derechos de las personas mayores*”; artículo 15.- “*derechos de los jóvenes*”; artículo 17: “*derechos de las personas con discapacidad*”; artículo 18: “*derechos de las personas desfavorecidas*”; artículo 19: “*derechos de las minorías*”.

les, puesto que se trata del derecho a no ser discriminado por dos causas ya protegidas, si bien de manera no expresa constitucionalmente, sí legislativa y jurisprudencialmente.

Respecto a la protección realizada hacia los demás grupos, al prever los nuevos Estatutos el derecho a los mayores, a los jóvenes y a los marginados a no ser discriminados, ¿qué fuerza y vinculación tienen estos derechos?, ¿suponen una discriminación con respecto al resto de ciudadanos españoles, en cuyas Comunidades no se reconozcan tales derechos?, en tal caso, ¿no sería una ruptura a la exigencia del principio del artículo 149.1.1º CE?

### **3. Sobre el valor jurídico de los nuevos derechos estatutarios de igualdad de trato y no discriminación: ¿auténticos derechos o materialización del artículo 9.2 CE?**

La preocupación del legislador autonómico por la igualdad de trato y la no discriminación no tiene su origen en los nuevos Estatutos, pues desde sus primeras redacciones, éstos ya la mencionaban incorporando lo previsto en el mandato 9.2 constitucional, si bien de manera muy limitada.

Con la aparición de los nuevos Estatutos, el legislador autonómico, ha optado por ampliar sus textos de manera que, dejando a un lado los problemas jurídico-constitucionales derivados de los límites competenciales, aparecen otros problemas de fondo como es el hecho de si los Estatutos de Autonomía, en calidad de normas subordinadas a la Norma Suprema, pueden o no contener cartas de derechos.

En torno a esta cuestión se ha abierto un duro debate doctrinal respecto al que, antes de posicionarnos sobre ninguno de los extremos, entendemos necesario hacer algunas precisiones.

En primer lugar, efectivamente, en las llamadas “cartas de derechos” o “declaraciones de derechos” introducidas en sus textos por los nuevos Estatutos de Autonomía se contemplan ciertos “derechos”. Es en estos casos en donde nos encontraríamos ante la duda de si sería admisible constitucionalmente o no la introducción de derechos mediante los Estatutos de Autonomía. En mi modesta opinión no, ya que

existen fuertes motivos de forma y de fondo que lo impiden,<sup>14</sup> aunque este no es el tema que nos ocupa.

En segundo lugar, entendemos que no todos los que se denominan “derechos”, de los contenidos en dichas “cartas de derechos” constituyen en realidad auténticos derechos. En numerosas ocasiones, el legislador ha introducido pretensiones políticas o líneas de actuación –así reconocidas en la propia Constitución, entre sus principios rectores– en clave de derechos cuando en realidad, se trataría de pretensiones innegables desde el Texto Constitucional, a la vez que improbables de garantizar de manera efectiva para el ciudadano.

Además, entender que los derechos a estos grupos se expresan en clave de auténticos derechos, como garantías individuales, podría suponer un problema ya que, al margen de dejar cubiertos los niveles mínimos de protección por el Estado –garantizados constitucionalmente vía 149.1.1<sup>o</sup>.–, supondría la existencia de unos ciudadanos con mayores garantías que otros en sus derechos en función del territorio. Más sencillo resulta, y más lógico, entender que la protección hacia estos grupos, aun cuando se incluyen en algunos casos entre los denominados “*derechos de la persona*” se realiza como extensión de lo expresado en nuestro Texto Constitucional, es decir, como una garantía hacia estos grupos de la actividad de los poderes públicos.

En esta línea, interpretamos que los legisladores implicados han querido manifestar, a través de sus reformas estatutarias, un firme compromiso hacia los grupos menos favorecidos, comprometiéndose de manera expresa con ellos a realizar políticas que tiendan a su protección. En este sentido, y sin entrar en el debate de fondo acerca de la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía incorporen cartas de derechos, solo apuntaremos que, aunque el Tribunal Constitucional no prohíbe dicha posibilidad, pese la ambigüedad e imprecisión manifiestas en su esperadísimo pronunciamiento sobre la cuestión –*STC 247/2008*,<sup>15</sup> de 12 de diciembre, en la que resuelve el recurso de

---

<sup>14</sup> En este sentido, nos adherimos a la tesis de Luis M<sup>a</sup>. Díez-Picazo, entendiendo que existen serios obstáculos para admitir la inserción de cartas de derechos en los Estatutos de Autonomía. Véase al respecto: DÍEZ-PICAZO, L.M., “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. (78):2006.

<sup>15</sup> *STC 247/2008*, de 12 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto de Valencia, en concreto su F.J. 12<sup>o</sup>: “*En definitiva, el contenido*

*inconstitucionalidad interpuesto contra al Estatuto de Valencia-*, sí deja claro que no deben considerarse auténticos derechos sino mandatos que los poderes públicos deben cumplir y que el Estatuto ha decidido llamar derechos.

#### **4. A modo de reflexión**

El reciente proceso de reforma estatutaria refleja un fuerte interés del legislador autonómico por la igualdad real. Los recientes textos aprobados manifiestan un firme compromiso de las Comunidades Autónomas implicadas, con la tutela del mandato constitucional previsto en el artículo 9.2 CE.

De esta manera, los nuevos Estatutos refuerzan la igualdad de trato y la no discriminación entre individuos y entre grupos en los más diversos ámbitos, si bien es preciso realizar una diferenciación.

De un lado, se prohíbe la discriminación en el goce de los derechos no sólo por las causas ya previstas constitucionalmente –artículo 14– de entre las que se incide especialmente en el *sexo*, sino también por *discapacidad y orientación sexual*. Se trata de causas no prohibidas expresamente en el Texto Constitucional, si bien amparadas a través de diversas leyes y vía jurisprudencial.

De otro lado, se prohíbe la discriminación y se reconocen derechos de manera específica a otros grupos desfavorecidos protegidos constitucionalmente –*personas mayores, jóvenes y desfavorecidas*–, si bien la Constitución relega dicha protección al amparo de los denominados “principios rectores”. La protección específica de estos grupos realizada por los nuevos Estatutos, incluida en ocasiones en sus disposiciones de “*derechos de las personas*”, entendemos que debe interpretarse no como la configuración de auténticas garantías individuales –sólo

---

*constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma”.*

concebidas constitucionalmente— sino como la expresión estatutaria del mandato constitucional impuesto al legislador de protección hacia dichos grupos y de garantía de su efectiva igualdad.

En definitiva, los nuevos Estatutos expresan el compromiso asumido por las Comunidades Autónomas con la igualdad, en particular en relación con los grupos sociales menos favorecidos. Este compromiso no supone una ruptura del principio de unidad y solidaridad entre autonomías, sino la expresión y actualización de lo que antes se enunciaría sólo de manera genérica mediante el mandato del 9.2 CE.

Resulta complicado encontrar el porqué de la protección otorgada a estos grupos como “derechos”. A primera vista, justificaríamos al legislador y encontraríamos la razón de su actuación en su intento de fortalecer la igualdad y el mandato constitucional del 9.2. Tras un análisis más exhaustivo descubrimos que, además de aquél, probablemente subyacen razones políticas por las que conviene exhibir a los ciudadanos la promesa de una carta de derechos a sabiendas de que en realidad no son tales, por prescindir de las garantías y de la exigibilidad propia de los auténticos derechos subjetivos.

## **5. Referencias bibliográficas**

ARAGÓN Reyes, M., “*La construcción del Estado autonómico*”. *Revista General de Derecho Constitucional*. (1) junio 2006, Iustel.

CAAMAÑO, F., “*Sí, pueden: (declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)*”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (79): 33-46, 2007

CARRILLO, M., “*Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía*”. *Revista Española de Derecho Constitucional* (80):49-73, 2007.

DÍEZ-PICAZO, L.M., “*¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?*”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. (78):63-75 2006.

JIMÉNEZ Campo, J., “*¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico*”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. (27):39-92, 1989.

MARTÍN Sánchez, M., *“Matrimonio Homosexual y Constitución”*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.

RUIZ Rico, G., *“El Estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático-sociales de los Estatutos de Autonomía”*. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. (65):11-48, 2002.

*Referencias jurisprudenciales:*

- STC 247/2008, de 12 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente al Estatuto Valenciano.
- STC 269/1994, de 3 de octubre, sobre *“discapacidad”*.
- STC 41/2006, de 13 de febrero, sobre *“orientación sexual”*.
- STEDH de 21 de diciembre de 1999, caso Salgueiro da Mouta Silva, sobre *“prohibición de discriminación por orientación sexual”*.
- STEDH de 26 de marzo de 1985, sobre *“no discriminación por discapacidad”*.

*Referencias normativas:*

(internas)

- LO 1/2006, de 10 de abril, Estatuto de la Comunidad Valenciana.
- LO 6/2006, de 19 de julio, Estatuto de Cataluña.
- LO 1/2007, de 28 de febrero, Estatuto de las Islas Baleares.
- LO 2/2007, de 19 de marzo, Estatuto de Andalucía.
- LO 5/2007, de 20 de abril, Estatuto de Aragón.
- LO 14/2007, de 14 de noviembre, Estatuto de Castilla y León.

(externas)

- Tratado de Ámsterdam
- Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre 2000.
- Tratado de Lisboa, de 3 de diciembre de 2007.



*PALABRAS PRONUNCIADAS POR LA SEÑORA  
MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE  
GARCÍA VILLEGAS, \* EN EL ANIVERSARIO DEL  
VOTO FEMENINO EL 22 DE OCTUBRE DE 2003.\*\**

“Si alguna vez viera el mundo un tiempo en que  
las mujeres se unen pura y simplemente por el  
bien y beneficio de la humanidad, será este  
un poder como el mundo nunca ha conocido”.

Mathew Arnold

---

\* Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; es Doctora Honoris Causa por la Universidad Autónoma de Morelos y por la Universidad Autónoma de Nuevo León; cursó el posgrado en Política Social y Administración, en el University College of Swansea, Gran Bretaña. Primera mujer Notaria en el Distrito Federal y Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Licenciada en Derecho por Universidad Nacional Autónoma de México.

\*\* Debido a la importancia que representan, estas palabras son reproducidas en su totalidad.

Que se oiga fuerte y que se escuche lejos:  
Hace apenas cincuenta años que las mujeres de este país cobramos plena existencia ciudadana, al conquistar una de las más grandes e importantes prerrogativas: el derecho al voto.

Hace cincuenta años, las mujeres de este país logramos –las casadas a la edad de 18 y las solteras a los 21 años- la posibilidad de pertenecer políticamente a la Nación. Con ello, las mujeres pasamos a formar parte no sólo del padrón electoral que define a quienes, potencialmente, tienen la oportunidad en cada proceso de elegir a los candidatos a puestos de elección popular; sino de ese sector que desde los griegos era muy reducido, exclusivo, cerrado, inaccesible: el terreno de la democracia.

Hace cincuenta años, ser ciudadana en México no representaba en términos cotidianos un beneficio cabal; pero las mujeres que fueron asumiendo esa condición de ciudadanas le fueron demostrando a la historia que algún día, quizá este día, la conquista de la ciudadanía para las mujeres se iba a convertir en tema de primer orden.

Hace cincuenta años ganamos la oportunidad de que la sociedad prestara oídos a una sola de nuestras decisiones: el voto; y con esa sola posibilidad, las mujeres de entonces, como las de ahora, adquirimos conciencia de que **todas** nuestras decisiones pueden trasladarse al ámbito de lo político, mediante el ejercicio de sufragio.

Porque al hacernos ciudadanas, las mujeres adquirimos no sólo el derecho de votar en las elecciones, sino el poder “ser votadas para todos los cargos de elección popular y nombradas para cualquier otro empleo o comisión”, como señala nuestra Constitución. Al reconocerse jurídicamente nuestra condición de ciudadanas, las mexicanas sumamos la prerrogativa de asociarnos para tratar los asuntos políticos del país, la posibilidad no sólo de ir a las urnas a elegir, sino la de agruparnos para tratar los asuntos que nos conciernen.

Alcanzar a ciudadanía, fue y es un logro. Pero una cosa ha sido tener el derecho y otra muy diferente ganarse el *status* de ciudadanas. Ese nos lo hemos ganado las mujeres de hoy, al amparo de una lucha intensa de muchas otras mujeres que nos precedieron y que, de muy diver-

sas maneras, fueron abriendo primero una brecha que hoy ya es todo un camino: el de la participación política de la mujer en las decisiones nacionales.

Muchas mujeres, miles, millones de mujeres, desde las más diversas posiciones, algunas desde los más elevados cargos públicos, otras desde el anonimato de la vida cotidiana, hemos logrado mucho, en el arte, la academia, los deportes, la ciencia, en lo político, lo social, lo jurídico. Porque hemos entendido que ser mujer no significa discriminación, ni minusvalía, ni merma de capacidades. Porque hemos entendido que la situación de la mujer no es destino, ni depende de otros, sino que está en nosotras, en cada una. Reformas legislativas, políticas públicas, sentencias, obra escrita, pinturas, esculturas, records, premios nacionales e internacionales, son la evidencia para quien quiera comprobarlo.

Sin dejar de señalar esto, debemos también reconocer que muchos de los avances en materia de participación política, de regulación jurídica, de no discriminación, de igualdad, han sido impulsados desde los espacios públicos por las mujeres, **sí**, pero también por hombres que, sensibles a su momento histórico, han entendido la trascendencia de generar mejores condiciones de equidad.

Y algo que resulta aún más significativo es la conciencia, que no sólo nosotras, sino la sociedad entera, hemos cobrado sobre la importancia de esa participación. Con conciencia de que ello genera equidad. Con la conciencia de saber que el mundo de mañana, como el de hoy, necesitan del espíritu femenino para hacer alianzas y sellar vínculos que mejoren nuestra humanidad.

Por eso estamos reunidas aquí, en el Claustro de Sor Juana Inés de la Cruz, por el significado que tiene la *décima musa*, la “fénix de América” para nosotras, por la talla intelectual, por la grandeza que nos inspira a celebrar que, con la reforma constitucional, que hoy conmemoramos, se nos dio la posibilidad de acceder al poder, a las oportunidades que ella –y muchas– nunca tuvieron. Porque hoy, precisamente, esa posibilidad es centro del debate nacional, pues se dice que las mujeres queremos el poder.

Hoy confirmamos esa hipótesis:

## **Sí queremos el poder.**

Pero no queremos el poder para mandar arbitrariamente, sino para ser, como lo somos en la vida diaria, solidarias; no para imponer, sino para dialogar, para mediar, como tratamos de hacerlo siempre; no para manipular, sino para compartir equilibradamente. Pero sobre todo esto, queremos el poder para unir, para unirnos en la diversidad. Porque por muchos años las mujeres hemos sido excluidas, explotadas, sometidas, manipuladas, esclavizadas, olvidadas.

Queremos el poder para procurar el desarrollo de una sociedad más armónica, sin exclusiones ni intolerancias, con oportunidades generalizadas. Una sociedad en la que el género, la raza, el origen social, no sean pretexto para discriminar y en la que exista un marco de justicia y equidad para que, todos y todas, podamos ejercer a plenitud nuestra condición humana. Una sociedad que comprenda enaltezca el sentido de Patria, una patria en la que prevalezca el Estado de Derecho y se profundice la representación democrática.

**Sí**, queremos el poder, queremos participar en las grandes decisiones; pero no sólo en los espacios públicos, sino en todos los ámbitos. En el trabajo, con respecto nuestras capacidades e iniciativas, cumpliendo el precepto constitucional que dice que a trabajo igual, salario igual; en el hogar, sin chantajes, sin violencia, sin ofensas, con equidad; en lo personal, en situación de igualdad y equilibrio, compartiendo en solidaridad. La mujer debe tener garantizado un espacio en la política, basado en sus habilidades y aptitudes, avalado por su experiencia y preparación. De ninguna manera por concesiones graciosas.

Porque queremos ser ciudadanas en plenitud, en condiciones de equidad e igualdad que estén garantizadas. Porque no queremos seguir siendo una minoría que sólo confronta paradigmas, sino que los trastoca y los rompe; porque somos una mayoría que acompaña y construye con una nueva perspectiva de género. Porque los asuntos de género no son sólo de mujeres, no son un coto exclusivo de lo femenino; sino un asunto que concierne a hombres y mujeres a todos por igual. Porque queremos, en fin, seguir dejando huella, con inteligencia y tesón, en el perfil y el destino de la nación.

Sin embargo, las mujeres exigimos algo que tal vez a más de uno le parezca simple y lo dé por descontado:

## **Queremos ser escuchadas.**

Queremos que nuestra voz suene, que se escuche, que vibre. Pero no sólo la voz de nosotras, las mujeres que somos motivo de interés por nuestra labor. No. Queremos que se escuche la voz de aquellas que no son vistas ni oídas, la voz de aquellas a quienes estos foros les son ajenos, de aquellas que quizá ni se enteren que la batalla es por que las escuchen.

Queremos que haya muchas mujeres que alcen la voz para hablar por ellas, por las que son ignoradas. Por las trabajadoras, por las obreras de las maquiladoras y por muchas para quienes el salario es insuficiente; por las mujeres violadas y asesinadas de Ciudad Juárez y León, que han dejado familias en la orfandad económica y emocional; por las empleadas domésticas, que en ocasiones ni siquiera en casa escuchamos; por las desempleadas, que sufren la angustia de la incertidumbre; por las estudiantes, que padecen la falta de credibilidad en sus capacidades; por las amas de casa, las madres abandonadas, las mujeres golpeadas, las campesinas, las indígenas, rurales y urbanas, y las niñas, quizá las más olvidadas. Por todas aquellas mujeres, en fin que aun teniendo el voto, tienen una von que no suena, que no se escucha, que no convoca ni conmueve.

Me parece, por ello que no deviene tan simplista nuestra exigencia: queremos ser escuchadas.

Porque somos un factor de cambio, de equilibrio en nuestra todavía desigual sociedad y queremos que cada mujer, cada una de las mujeres, siga siendo factor de cambio, a favor de la equidad, desde su lugar, desde su sitio, en su realidad y su contexto. Porque, contrariamente a lo que muchos sostienen, la desigualdad no promueve el desarrollo, sino que lo estorba.

Tal vez sea por eso que ha levantado tanto revuelo el hecho de que algunas mujeres, en pleno ejercicio de nuestras prerrogativas, hayamos optado por reunirnos, porque una de las explicaciones de la desigualdad crónica es la resistencia a cualquier manifestación innovadora o simplemente distinta.

Se dice que el nivel de civilización de una sociedad se mide por el respeto con se trata a las mujeres y por el grado de influencia que ellas

alcanzan en esa sociedad. Por eso necesitamos que se mida el impacto que tienen las sentencias, las leyes y las políticas públicas con perspectiva de género, para determinar el grado de influencia de las mujeres en nuestra sociedad.

Hoy llamamos a nuestra sociedad a quitar de en medio a quienes esparcen el germen del miedo, el rumor, la calumnia y la descalificación para acallar nuestras voces. Hacemos un llamado para hacer de esta celebración el inicio de una **agenda** más amplia, más incluyente, que nos lleve a un Gran Pacto Nacional que impulse los acuerdos y consensos necesarios para garantizar un mejor nivel de vida para las mexicanas, mayores espacios en todas las áreas de decisión, equidad en el acceso a todas las oportunidades, moralizar la política, abatir la pobreza, la desigualdad y la discriminación social.

Destacamos de una vez por todas, que no nacimos a la ciudadanía hoy, sino que ya tenemos cincuenta años en el esfuerzo de hacer entender a todos que las mujeres somos ciudadanas y protagonistas de la historia.

Que se oiga fuerte y que se escuche lejos:

¡Nunca más una cultura que menosprecie, ironice o se burle de la participación de las mujeres!

¡Nunca más varones incapaces de respetar e impulsar el talento femenino o mujeres incapaces de ser solidarias entre sí!

¡Nunca más una democracia incompleta, amputada de la participación femenina, sin la mitad de la sociedad!

# *MODELOS DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA*

*Helvia Pérez Albo\**

**SUMARIO:** **I.** Aspectos generales. **II.** Formas de organización electoral. **a.** Modelo de organización electoral con un órgano electoral único. **b.** Modelo de organización electoral con dos órganos electorales autónomo. **c.** Modelo de organización electoral como un poder del Estado. **d.** Modelo de organización electoral a cargo del Poder Judicial ordinario. **e.** Cuadro comparativo de los distintos modelos de organización electoral. **III.** Consideraciones finales.

---

\* Secretaria Auxiliar del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, es Especialista y Maestra en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México; estudió el Curso de Especialización en Constitucionalismo y Garantismo en la Universidad Castilla-La Mancha, Toledo, España; Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua.

## RESUMEN

En la mayoría de las constituciones latinoamericanas, se expresan los principios y valores en que se deben basar los procesos electorales para que éstos sean auténticos y democráticos. Así, para evitar que quienes dominan la escena política abusen del poder vulnerando los referidos principios o manipulando los resultados electorales es conveniente establecer órganos de control encargados de la organización electoral para salvaguardar el principio constitutivo de la democracia: la soberanía popular.

La organización electoral<sup>1</sup> es un servicio público, de carácter nacional, consistente en la administración íntegra del proceso electoral, que comprende tanto la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los comicios, como la realización de los escrutinios, la resolución de las impugnaciones y la declaración oficial de la elección.

A pesar de que no existe un modelo de organización electoral único, la mayoría cumplen con los principios y valores consagrados en los ordenamientos supremos; la diversidad de los matices con los que se exteriorizan los regímenes o modelos electorales tiene su origen en la naturaleza jurídica de cada Estado, así como sus respectivos antecedentes históricos.

El presente trabajo tiene por objeto analizar la estructura de los órganos electorales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; así como revelar los rasgos comunes y las diferencias a través del estudio de sus respectivas constituciones y legislaciones para determinar qué países utilizan modelos similares o distintos.

---

<sup>1</sup> INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. “*Diccionario Electoral, tomo II*”. Tercera Edición. México. 2003. p. 944.



## I. Aspectos generales

El Estado de derecho es una forma de organización política en la cual el poder se encuentra limitado por el conjunto de normas que rigen el funcionamiento de la sociedad, es decir, el gobierno de las leyes está por encima de la voluntad de los hombres, todos los sujetos están sometidos a las normas jurídicas que la colectividad voluntariamente ha decidido aprobar para regir su actividad.

Todo Estado con un mínimo de reglas jurídicas puede ser considerado de derecho, sin embargo, el sistema jurídico debe estar en correspondencia con los intereses de la sociedad, de no ser así, el derecho puede ser desobedecido por los ciudadanos o funcionarios, es por ello que un Estado contemporáneo, además de ser de derecho, tiene que ser democrático, pues exclusivamente en este tipo de régimen es viable que las normas y el sistema jurídico representen los intereses y aspiraciones de la comunidad, por tanto, se requiere de la democracia para que el Estado actúe racional y legítimamente.

Si bien el Estado de derecho democrático busca la obediencia de la sociedad, es conveniente aclarar que la finalidad primordial de éste es reconocer que los derechos individuales y sociales no pueden ser desconocidos por las mayorías parlamentarias, ya que la regla de la mayoría sólo vale para la esfera de lo discrecional, que es la que está conformada con todo aquello que no son derechos de libertad y derechos sociales.<sup>2</sup>

Esto es así porque en las constituciones actuales el concepto de democracia va más allá de ser un método de formación de decisiones colectivas, es decir, las decisiones de la mayoría no deben suprimir o reducir los derechos fundamentales dada su rigidez natural.

Aunado a lo anterior, este paradigma se caracteriza por estar abierto al pluralismo político, es decir, los grupos políticos en un marco institucional y sometidos a reglas fijas y establecidas, expresan sus ideologías a la ciudadanía para obtener su adhesión y alcanzar el po-

---

<sup>2</sup> Cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *“Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2000. p. 26 y FERRAJOLI, Luigi. *“Democracia y garantismo”*. Editorial Trotta. Madrid. 2008. p. 31.

der; las elecciones periódicas y la rotación de funcionarios públicos que actúan en nombre del pueblo, son los elementos sustanciales del Estado democrático porque el poder está legitimado por la aceptación de los integrantes de la comunidad, los cuales, a través de su voto, eligen a quienes los han de representar en el ejercicio del poder público por determinado tiempo.

Las elecciones libres, auténticas, periódicas y equitativas, tienen una finalidad principal: la renovación periódica de la representación popular, sin embargo, las elecciones pueden servir como un instrumento para prevenir el abuso del poder de los gobernantes frente al resto de la ciudadanía, así como también permiten poner en competencia a los aspirantes a cargos de elección popular de las distintas corrientes políticas, y aún más, son el estímulo para que los gobernantes cumplan con su mandato satisfaciendo los intereses generales de la sociedad y, con ello, conservar su apoyo político.<sup>3</sup>

Entonces, cuando los gobernantes toman decisiones inadecuadas ocasionan animadversión entre la ciudadanía, razón por la cual, los procesos electorales juegan un papel clave en los regímenes democráticos, ya que a través de las elecciones es posible sustituir, en forma pacífica, a aquellos que ostentan el poder, es decir, los comicios son un medio indirecto por el cual los ciudadanos pueden castigar la negligencia o prepotencia de quienes gobiernan, ya que directamente son un medio para la renovación de poderes.

En conclusión, el ejercicio del voto activo tiene la finalidad de renovar al poder público y funciona como medio de control sobre quienes ostentan el poder, sin embargo, es importante mencionar que el voto tiene una dimensión pasiva, que es el derecho de los ciudadanos de poder ser votados para los cargos de elección popular a través de entes que se constituyen para conquistar el poder: los partidos políticos. Entre éstos, la organización política y la participación ciudadana existe un vínculo a través del cual se preserva la estabilidad y orden social. Un sistema de partidos políticos es competitivo cuando el proceso electoral es democrático, para ello es necesario que la contienda electoral se lleve a cabo bajo el cumplimiento de reglas definidas e igualitarias,

---

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F. *“La democracia como forma de gobierno”*. Instituto Federal Electoral. México, 2003, pp. 11-25.

de modo que quienes pierden en el juego político estén de acuerdo con los resultados electorales.

Para poder determinar con precisión cuál de los aspirantes cuenta con más apoyo ciudadano se requiere de órganos encargados de organizar, vigilar y calificar las elecciones, para garantizar que durante el proceso electoral no se cometan irregularidades y, en consecuencia, los resultados de la contienda sean objetivos y certeros.

Sin embargo, aun y cuando se tomen las medidas necesarias para evitar la comisión de irregularidades, éstas pueden ocurrir, por ello, es necesario que se otorgue el derecho de impugnar los resultados electorales, para que se rectifiquen las anomalías registradas. En consecuencia, es evidente que, así como es necesaria la existencia de órganos electorales encargados de la organización, vigilancia y calificación de las elecciones, resulta imprescindible la existencia de tribunales imparciales, encargados de conocer y resolver esas impugnaciones en forma definitiva e inatacable, sujetándose invariablemente al principio de legalidad.<sup>4</sup>

Así pues, con lo hasta aquí dicho, se hace patente la importancia del establecimiento de organismos electorales como medios de control para la consolidación de la democracia, esto es, como una forma para organizar a quienes se encargan de tomar decisiones que conciernen y afectan a la vida de la sociedad: al poder político.

## **II. Formas de organización electoral**

Las funciones electorales, se conceden a un órgano, que en la mayoría de los casos, se encuentra situado al margen de los tres poderes públicos del Estado, esto es así porque la Teoría de la división de poderes de Montesquieu ha ido evolucionando, ya no se trata de una estricta separación de funciones y atribuciones entre los tres órganos de gobierno, actualmente existen organismos, entre ellos los electorales, que no pueden encuadrar en ninguno de los poderes típicos<sup>5</sup>, estas

---

<sup>4</sup> CRESPO, José Antonio. "Elecciones y democracia". Instituto Federal Electoral. México, 1995, pp. 25-37.

<sup>5</sup> De las constituciones latinoamericanas analizadas, la colombiana es la única que se refiere a los órganos autónomos como parte de la estructura y organización del Estado. El artículo 113 de la Constitución de Colombia, dispone que los órganos autónomos tienen funciones separadas y distintas a las encomendadas a los poderes tradicionales y que son necesarios para la realización de los fines del Estado.

instancias cobran cada vez más relevancia en los Estados constitucionales de derecho, los cuales surgen para armonizar la relación entre democracia, poderes del Estado, partidos políticos y sociedad, y son los encargados de vigilar los excesos de los partidos políticos y de evitar el abuso de los poderes existentes.<sup>6</sup>

Ahora bien, del estudio comparado realizado de algunos de los ordenamientos constitucionales latinoamericanos, se aprecian diferencias en lo que a organización y juzgamiento electoral se refiere, no obstante ello, el establecimiento de un marco regulatorio electoral, constitucional o legal, es la principal similitud entre los mismos, en virtud de que resulta inconcebible hablar de proceso electoral sin la existencia de normas previas que lo regulen.

La naturaleza de los órganos electorales varía en los distintos ordenamientos constitucionales o legales, es decir, puede tratarse de instituciones administrativas o jurisdiccionales, temporales o permanentes, en los cuales el grado de autonomía e independencia es diverso, es decir, es posible que se trate de organismos que forman parte de alguno de los poderes del Estado, pueden funcionar como órganos especializados, o bien, actuar fuera de la órbita del poder público; pero, sea cual sea la decisión, el organismo electoral tiene la responsabilidad de asegurar la integridad del proceso comicial.

Las actividades electorales administrativas son las relativas a la organización de las elecciones, a la administración íntegra del proceso electoral: preparación, organización, dirección, vigilancia, promoción de los comicios y la realización del escrutinio y cómputo de la votación recibida en las casillas; las actividades jurisdiccionales son aquellas que tienen por objeto resolver las controversias suscitadas durante el desarrollo del proceso electoral, y en último término, resolver sobre la validez o nulidad de la elección. La realización de éstas actividades, en opinión personal, deben encomendarse a dos organismos diferentes: administrativos y jurisdiccionales, sin embargo, como se analizará más adelante, algunos países latinoamericanos suelen conferir ambas actividades a un organismo único en materia electoral.

Respecto a la temporabilidad, la Real Academia Española,<sup>7</sup> dispone

---

<sup>6</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Op cit nota 2, p. 243.

<sup>7</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. "Diccionario de la Lengua Española". España. Editorial Espasa Calpe, S.A, 2001. p. 2152.

que es temporal “*aquello que dura por algún tiempo*”, por tanto, un órgano electoral es temporal cuando funciona solamente durante el periodo de elecciones, por lo general, éstos están conformados por servidores públicos que desempeñan un cargo de tiempo completo en otras funciones que sí son permanentes y únicamente son designados al órgano electoral durante el proceso comicial; evidentemente la ventaja de un órgano temporal es financiera, sin embargo, son más las desventajas, tales como: la improvisación en la organización y funcionamiento del organismo, la poca capacitación para el manejo de las actividades electorales, la no continuidad de la administración que permite la actualización sistemática de las actividades electorales.

Por el contrario, el diccionario en cita, establece que la permanencia es “*la duración firme, constancia, estabilidad, la estancia de un lugar o sitio*”,<sup>8</sup> atendiendo a tal definición, un órgano electoral es permanente cuando perdura en el tiempo, lo cual fortalece el sistema democrático, esto es así, porque la permanencia de una institución electoral trae aparejada gran número de ventajas, tales como: estructura establecida, personal capacitado para llevar a cabo sus actividades, mayor eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, sus responsabilidades y atribuciones pueden ser adicionadas, por ejemplo conferir facultades relativas al registro electoral o civil, educación cívica, promoción de los comicios, regulación de partidos, entre otras.

Respecto a la autonomía, Dieter Nohlen, en el diccionario de Ciencia Política,<sup>9</sup> la define como “*la capacidad de los individuos, grupos, organizaciones, empresas o estados de determinar ellos mismos, en la medida de lo posible, sus objetivos y premisas de decisión en relación con el entorno correspondiente*”; por su parte, la Real Academia Española<sup>10</sup> la define como “*la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie*”. Acerca del concepto de independencia, ambos diccionarios,<sup>11</sup> disponen que es “*la cualidad o condición de independiente*”, adjetivo que es definido como “*autonomía*”, por tanto, ha de

---

<sup>8</sup> Op. Cit., nota 8, p. 1734.

<sup>9</sup> NOHLEN, Dieter. “*Diccionario de Ciencia Política*”. México. Porrúa-El colegio de Veracruz, 2006. p. 74.

<sup>10</sup> Op. Cit., nota 8, p. 252.

<sup>11</sup> Cfr. Las voces *autonomía e independencia* en: “*Diccionario de la Lengua Española*”. España. Editorial Espasa Calpe, S.A, 2001 y NOHLEN, Dieter. “*Diccionario de Ciencia Política*”. México. Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2006.

entenderse que independencia presupone autonomía, y en el caso que nos ocupa se refiere a que un órgano o autoridad no depende de ningún otro órgano o rama del poder público en el sentido de dirección, regulación y control.

En la estructura del Estado aparecen autoridades u organismos autónomos e independientes que, por lo general, son de creación constitucional, sin embargo, es posible que sean de creación legal, como es el caso de Argentina, donde el órgano supremo en la materia electoral es de naturaleza legal, ya que la Constitución Nacional no prevé su creación y es el legislador quién lo crea, define su estructura y establece sus funciones.

Sin embargo, es incuestionable que los órganos de creación constitucional gozan de una autonomía e independencia más amplia que aquellos que son creados por la ley, esto es así porque únicamente se ven limitados por el ordenamiento supremo, lo cual constituye una garantía institucional que hace que la esfera competencial concedida a estos órganos no esté disponible para el legislador ordinario, es decir, la ley no puede afectar ese ámbito de competencias garantizadas por la Constitución, al contrario debe asegurarle y dotarlo de efectividad a través de las normas secundarias.

Miguel Carbonell,<sup>12</sup> enuncia las características que deben reunir los órganos para ser considerados como constitucionalmente autónomos: son creados en forma directa por el texto constitucional; son necesarios para la configuración del modelo de Estado de derecho; participan en la dirección política del Estado; cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada y se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales, por lo que no están subordinados a ellos.

Al respecto, Manuel García Pelayo,<sup>13</sup> enumera cinco criterios que deben cumplir los órganos constitucionales autónomos: inmediatez, esencialidad, dirección política, paridad de rango y autonomía orgánica, funcional y presupuestal.

---

<sup>12</sup> CARBONELL, Miguel. *Elementos de derecho constitucional*. Editorial Fontamara. México. 2009. pp. 103-105.

<sup>13</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel. *El status del Tribunal Constitucional*, citado por CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2000. p. 246.

La mayoría de los órganos autónomos de los países latinoamericanos, incluyendo los electorales, cumplen con estas características o criterios, en virtud de que los textos constitucionales, con la finalidad de consolidar la democracia, contemplan directamente la existencia de organismos autónomos e independientes que, a través de una relación de coordinación con los poderes del Estado contribuyen a orientar el proceso de toma de sus decisiones fundamentales.

En cuanto al último de los criterios establecidos por García Pelayo, relativo a la autonomía orgánica, funcional y presupuestal, es conveniente aclarar que no existe uniformidad al respecto, es decir, la autonomía puede variar, puede presentarse con mayor o menor plenitud en cada uno de los textos constitucionales, esto es así porque algunas constituciones conceden mayor número de facultades a estos órganos en comparación con aquellos ordenamientos supremos que acotan la actuación de los mismos a un mínimo de atribuciones.

Ahora bien, al inicio del presente estudio, se dijo que los países que forman parte de la presente investigación son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; así, del análisis realizado a los respectivos ordenamientos constitucionales, se concluye que son cuatro las vertientes de organización electoral en América Latina:

- a. Aquellos países que encomiendan la función electoral a un organismo único, al cual se le atribuyen todas las facultades de la materia; a su vez, esta vertiente se puede dividir en dos: por un lado, aquellos Estados en los que los órganos están establecidos y estructurados como autónomos en sus respectivas Constituciones, o bien, aquellos en los cuales la Constitución faculta al legislador para que sea él quien establezca la organización y funcionamiento del órgano electoral.
- b. Los estados en los cuales la Constitución confiere la materia electoral a dos instituciones autónomas o especializadas: una con funciones administrativas y la otra con facultades jurisdiccionales.
- c. Aquellos países en los cuales el poder del Estado, se divide en cuatro, es decir, a lado de los poderes tradicionales ejecutivo, legislativo y judicial, existe otro: el poder electoral.
- d. Los estados que confieren la función electoral -administrativa y jurisdiccional- a una de las ramas tradicionales de derecho público: al poder judicial ordinario.

## **a) Modelo de organización electoral con un órgano electoral único**

Como ya quedó establecido en el apartado anterior, este prototipo de organización electoral puede subdividirse en dos: los países que cuentan con un órgano electoral organizado y establecido por la Constitución, y aquellos en los cuales el ordenamiento supremo faculta al legislador para que establezca su organización y funcionamiento.

Así pues, la primera subdivisión la conforman Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá y Uruguay ya que sus constituciones políticas prevén una cuarta función autónoma e independiente fuera de la órbita de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno: la función electoral, por medio de la cual se posibilita la designación popular de los cargos públicos. La autonomía e independencia del órgano encargado de la materia electoral se reconoce y encarga a Tribunales Supremos o Cortes Nacionales.<sup>14</sup>

La segunda subdivisión la integran Guatemala<sup>15</sup> y República Dominicana,<sup>16</sup> las constituciones de ambos países facultan al legislador para que establezca la estructura, organización, funcionamiento y atribuciones del órgano electoral y, por consiguiente, éste es quien lo dota de autonomía e independencia al no estar supeditados a ninguno de los poderes públicos del Estado; la legislación los define como la máxima autoridad en la materia, independiente, objetiva, confiable y garante de la administración de los procesos electorales.

Pues bien, las funciones de estos organismos electorales, sea cual sea su naturaleza -constitucional o legal- pueden variar en las respectivas constituciones y legislaciones, sin embargo, básicamente les corresponde organizar, administrar y vigilar el proceso electoral, nom-

---

<sup>14</sup> Las Constituciones de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá lo denominan Tribunal Supremo o Superior, mientras que Bolivia y Uruguay Corte Nacional, en los artículos 99, 208, 51, 142, 225 y 322 respectivamente.

<sup>15</sup> Artículo 223 de la Constitución Política de la República de Guatemala, consulta en línea, disponible en: <http://www.congreso.gob.gt/Pdf/Normativa/Constitucion.PDF> y artículo 121 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, consulta en línea, disponible en: <http://www.congreso.gob.gt/Pdf/Normativa/LeyElectoral.PDF>. [fecha de consultas: 3 de diciembre de 2010].

<sup>16</sup> Artículo 92 de la Constitución de la República Dominicana, consulta en línea, disponible en: [http://www.consultoria.gov.do/const\\_rd.pdf](http://www.consultoria.gov.do/const_rd.pdf) y artículo 3 de la Ley Electoral de la República Dominicana, consulta en línea, disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/DomRep/Leyes/codigoelectoral.pdf> [fecha de consultas: 8 de diciembre de 2010].



brar a todos los demás funcionarios electorales, efectuar la inscripción de los partidos políticos y registro de los candidatos a las distintas elecciones, dirigir el proceso de escrutinio de los sufragios, divulgar los resultados electorales y conocer de los recursos e impugnaciones que puedan presentarse en el transcurso del mismo.

A pesar de que los textos constitucionales o legales de estos países establecen que el organismo electoral es autónomo e independiente, es importante mencionar que del análisis realizado se desprende que la autonomía presupuestaria se refleja de distintas formas: por lo general se les concede la facultad de elaborar su presupuesto anual, cuya aprobación recae en la esfera competencial del poder legislativo, sin embargo, los tribunales de El Salvador<sup>17</sup> y Honduras,<sup>18</sup> además de elaborarlo son los encargados de aprobarlo.

Otros tribunales han sido fortalecidos en su autonomía orgánica y funcional, tal es el caso de Costa Rica,<sup>19</sup> El Salvador<sup>20</sup> y Panamá<sup>21</sup> ya que los ordenamientos supremos respectivos les conceden un gran número de facultades y atribuciones que van más allá de la materia electoral y con ello se amplía su competencia, dichos tribunales son los encargados de la actividad registral vinculada al estado civil de las personas, además de realizar la función de registro en lo concerniente a censos, padrones y listados electorales.

En cuanto a la permanencia, todos los tribunales o cortes que forman parte de este primer modelo de organización electoral son organismos de carácter permanente. Es importante señalar que en el caso de Honduras,<sup>22</sup> el Tribunal Supremo tiene una particularidad: en perío-

---

<sup>17</sup> Artículos 56, 79 y 80 del Código Electoral de El Salvador, consulta en línea, disponible en: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/codigo-electoral/?searchterm=código%20electoral>. [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2010]

<sup>18</sup> Artículo 15, numeral 25 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas de Honduras, consulta en línea, disponible en: [http://www.tse.hn/web/documentos/Compendio\\_Ley\\_Electoral\\_Reglamentos\\_Electorales\\_09.pdf](http://www.tse.hn/web/documentos/Compendio_Ley_Electoral_Reglamentos_Electorales_09.pdf). [fecha de consulta: 3 de diciembre de 2010]

<sup>19</sup> Artículos 102 y 104 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, consulta en línea, disponible en: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>. [fecha de consulta: 1 de diciembre de 2010].

<sup>20</sup> Op. Cit., nota 17, artículo 102 del Código Electoral de El Salvador.

<sup>21</sup> Artículos 143, numerales 1, 2 y 5 de la Constitución Política de Panamá, consulta en línea, disponible en: <http://www.asamblea.gob.pa/asamblea/constitucion/> [fecha de consulta: 29 de noviembre de 2010].

<sup>22</sup> Op. Cit., nota 18, artículo 15-A de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas de Honduras.

do postelectoral realiza una reducción en un cincuenta por ciento del personal administrativo, técnico y electoral, esto sin perjuicio de las tareas permanentes que establece la ley.

Cierto es que la organización electoral de Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Uruguay se caracteriza por formar parte del prototipo de organización electoral único, sin embargo, ello no significa que exista homogeneidad en su estructura, es decir, cada uno de ellos se organiza de manera distinta: en Bolivia<sup>23</sup> el órgano electoral está formado por la Corte Nacional Electoral, las cortes departamentales, juzgados electorales, jurados de mesas de sufragio y notarios electorales; en Costa Rica,<sup>24</sup> El Salvador<sup>25</sup> y Panamá,<sup>26</sup> como ya se dijo, el registro civil y electoral son parte de la estructura del órgano electoral, considerados como unas de las principales dependencias del mismo.

La organización electoral en Guatemala<sup>27</sup> está integrada por Tribunal Electoral, el registro de ciudadanos, juntas electorales departamentales y municipales y las juntas receptoras de votos; en Honduras<sup>28</sup> la conformación es la siguiente: Tribunal Supremo Electoral, tribunales electorales departamentales y municipales y mesas receptoras de votos. Los procesos electorales de República Dominicana<sup>29</sup> están a cargo de la Junta Central Electoral, juntas electorales y los colegios electorales, y en Uruguay<sup>30</sup> el órgano encargado de la materia es la Corte

---

<sup>23</sup> Artículo 225 de la Constitución Política de Bolivia, consulta en línea, disponible en: [http://www.cne.org.bo/proces\\_electoral/RefConstitucion2009/documentos/CPEVigente.pdf](http://www.cne.org.bo/proces_electoral/RefConstitucion2009/documentos/CPEVigente.pdf) [fecha de consulta: 29 de noviembre de 2010].

<sup>24</sup> Op. Cit., nota 19, artículo 104 de la Constitución Política de Costa Rica.

<sup>25</sup> Op. Cit., nota 17, artículo 102 del Código Electoral de El Salvador.

<sup>26</sup> Artículo 13 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Panamá, consulta en línea, disponible en: [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/1970/1978/1978\\_022\\_1861.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1970/1978/1978_022_1861.PDF) [fecha de consulta: 7 de diciembre de 2010].

<sup>27</sup> Artículo 153 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, consulta en línea disponible en: <http://www.congreso.gob.gt/Pdf/Normativa/LeyElectoral.PDF>. [fecha de consulta: 3 de diciembre de 2010].

<sup>28</sup> Op. Cit., nota 18, artículo 8 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas de Honduras.

<sup>29</sup> Artículo 2 de la Ley Electoral de la República Dominicana, consulta en línea, disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/DomRep/Leyes/codigoelectoral.pdf> [fecha de consulta: 8 de diciembre de 2010].

<sup>30</sup> Artículo 324 de la Constitución Política de la República de Uruguay, consulta en línea, disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>. [fecha de consulta: 9 de diciembre de 2010].

Electoral, la cual conoce de todo lo relacionado con los actos y procedimientos de la materia.

Sin embargo, sea cual sea la estructura organizacional de cada uno de ellos, todos los organismos internos que integran a los tribunales o cortes electorales están subordinados a un órgano superior que es la autoridad máxima y tiene la última palabra en la toma de decisiones y resolución de controversias.

## **b) Modelo de organización electoral con dos órganos electorales autónomos o especializados**

La organización electoral de Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú está conformada por dos órganos de carácter permanente: uno administrativo y uno jurisdiccional.

Los ordenamientos supremos de Chile,<sup>31</sup> Colombia,<sup>32</sup> Ecuador<sup>33</sup> y Perú<sup>34</sup> establecen la existencia de los órganos encargados de administrar y juzgar en los procesos electorales, a los cuales les concede autonomía e independencia, no obstante, es importante señalar que la Constitución Política de Chile<sup>35</sup> deja entrever la existencia del Servicio Electoral -órgano encargado de organizar y vigilar el proceso electoral- pero es el legislador quien establece su estructura y le concede personalidad jurídica y autonomía.

En México,<sup>36</sup> la estructura electoral también es dual, pero presenta una particularidad: el órgano encargado de resolver toda clase de con-

---

<sup>31</sup> Artículo 95 de la Constitución Política de la República de Chile, consulta en línea, disponible en: [http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion\\_politica\\_2009.pdf](http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica_2009.pdf) [fecha de consulta: 30 de noviembre de 2010].

<sup>32</sup> Artículo 120 de la Constitución Política de la República de Colombia, consulta en línea, disponible en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/ConstitucionPoliticaColombia\\_20100810.pdf](http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/ConstitucionPoliticaColombia_20100810.pdf) [fecha de consulta: 1 de diciembre de 2010].

<sup>33</sup> Artículo 217 de la Constitución de la República del Ecuador, consulta en línea, disponible en: [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf) [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2010].

<sup>34</sup> Artículo 177 de la Constitución Política del Perú, consulta en línea, disponible en: <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/constitucion> [fecha de consulta: 8 de diciembre de 2010].

<sup>35</sup> Op. Cit., nota 31, artículo 18 de la Constitución Política de Chile.

<sup>36</sup> Artículos 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consulta en línea, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> [fecha de consulta: 6 de diciembre de 2010].

troversias es el Tribunal Electoral, el cual es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, las resoluciones emitidas por este Tribunal son inatacables, a pesar de la existencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de esta manera, se asegura que los tribunales ordinarios no intervengan en la materia electoral.

Por lo general, los órganos administrativos realizan las actividades para la preparación y realización de los procesos electivos, garantizan la organización y transparencia del proceso electoral, contribuyen al fortalecimiento de la democracia mediante su neutralidad y objetividad, aseguran que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, son los encargados de convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones.

Pese a lo anterior, el órgano jurisdiccional de Chile<sup>37</sup> es el encargado de conocer el escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores. En el caso colombiano,<sup>38</sup> al órgano encargado de organizar y vigilar las elecciones, se le confieren las atribuciones relativas al registro civil e identificación de las personas, mientras que en Perú,<sup>39</sup> la referida facultad, se atribuye a un órgano denominado Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el cual es un órgano autónomo e independiente a los órganos administrativo y jurisdiccional, pero que se incluye dentro del sistema electoral peruano, existiendo relación de coordinación entre los tres organismos que lo integran.

En cuanto a la competencia de la materia contenciosa electoral asignada a tribunales electorales autónomos o, en su caso, especializados, comprende la resolución de todas las controversias suscitadas a lo largo del proceso electoral y responde a la necesidad de salvaguardar la función de juzgar las elecciones y ajustarla a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Esta función no es nueva, sin embargo, es un factor importante de la democracia, si bien en una primera etapa del constitucionalismo se confirió a los órganos legislativos, a través de los colegios electorales,

---

<sup>37</sup> Op. Cit, nota 31, artículo 95 de la Constitución Política de la República de Chile.

<sup>38</sup> Op. Cit, nota 32, artículo 120 de la Constitución Política de la República de Colombia.

<sup>39</sup> Op. Cit, nota 34, artículo 177 de la Constitución Política del Perú.

la función de la resolución de las controversias electorales, en forma paulatina ha tenido una orientación hacia su judicialización.

### **c) Modelos de organización electoral como un poder del Estado**

En Nicaragua<sup>40</sup> y Venezuela<sup>41</sup> la función electoral se configura como un poder más en la organización del Estado.

El poder electoral nicaragüence<sup>42</sup> está integrado por el Consejo Supremo Electoral, los consejos electorales de los departamentos, de las regiones autónomas y de los municipios, y por las juntas receptoras de votos; el Consejo Supremo Electoral<sup>43</sup> es el órgano que está en la cúspide y es el encargado, entre otras cosas, de convocar, organizar y dirigir los procesos electorales, declarar los resultados y la validez de las elecciones o, en su caso, la nulidad total o parcial de las mismas, así como también se encarga de conocer y resolver en última instancia la impugnación de las resoluciones que dicten los organismos electorales subordinados con motivo de las reclamaciones e impugnaciones que presenten los partidos políticos.

En el caso venezolano,<sup>44</sup> el poder electoral se encarga de realizar todas las actividades relativas a la organización y administración del proceso electoral; se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector y por los organismos subordinados a éste: Junta Electoral Nacional, Comisión de Registro Civil y Electoral, y Comisión de Participación Política y Financiamiento.

Este poder es el encargado de reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas contengan; se encarga de la organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos re-

---

<sup>40</sup> Artículo 7 de la Constitución de la República de Nicaragua, consulta en línea, disponible en: <http://www.asamblea.gob.ni/opciones/constituciones/constitucionreformas.pdf> [fecha de consulta: 6 de diciembre de 2010].

<sup>41</sup> Artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consulta en línea, disponible en: [http://www.ucv.ve/fileadmin/user\\_upload/auditoria\\_interna/Archivos/Material\\_de\\_Descarga/Constitucion\\_de\\_la\\_Republica\\_Bolivariana\\_de\\_Venezuela\\_-\\_36.860.pdf](http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/auditoria_interna/Archivos/Material_de_Descarga/Constitucion_de_la_Republica_Bolivariana_de_Venezuela_-_36.860.pdf) [fecha de consulta: 9 de diciembre de 2010].

<sup>42</sup> Op. Cit., nota 40, artículo 169 de la Constitución de la República de Nicaragua y artículo 5 de la Ley Electoral de Nicaragua, consulta en línea, disponible en: [http://www.asamblea.gob.ni/index.php?option=com\\_wrapper&Itemid=153](http://www.asamblea.gob.ni/index.php?option=com_wrapper&Itemid=153) [fecha de consulta: 6 de diciembre de 2010].

<sup>43</sup> Op. Cit., nota 40, artículo 173 de la Constitución de la República de Nicaragua.

<sup>44</sup> Op. Cit., nota 41, artículos 292, 293 y 297 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

lativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos; declara la nulidad parcial o total de las elecciones, así como también mantiene, organiza, dirige y supervisa el Registro Civil y Electoral.<sup>45</sup> Sin embargo, las cuestiones jurisdiccionales son encomendadas a una sala especializada del Poder Judicial: la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

#### **d) Modelos de organización electoral a cargo del Poder Judicial ordinario**

En países como Argentina,<sup>46</sup> Brasil<sup>47</sup> y Paraguay,<sup>48</sup> las elecciones son administradas por el Poder Judicial ordinario quien es el que controla todo el proceso electoral: la inscripción de los partidos políticos, registro de candidatos, organización de elecciones para la renovación de los poderes públicos del Estado, así como la resolución de las controversias suscitadas a lo largo del período de elecciones asegurando su pureza y legitimidad.

Sin embargo, en Argentina<sup>49</sup> y Brasil,<sup>50</sup> se establece la existencia de órganos electorales administrativos de carácter temporal, pues en la etapa de preparación del proceso el control directo de las elecciones se transfiere a órganos transitorios que no forman parte del Poder Judicial pero que están integrados por jueces y funcionarios judiciales, los cuales, una vez finalizada la contienda electoral, se disuelven que-

---

<sup>45</sup> Op. Cit., nota 41, artículo 293 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>46</sup> Artículo 48 del Código Electoral Nacional (Ley 19.945), consulta en línea, disponible en: [http://www.pjn.gov.ar/02\\_Central/Index100.Asp?Nodo=1669&Rubro=317&TipInf=104](http://www.pjn.gov.ar/02_Central/Index100.Asp?Nodo=1669&Rubro=317&TipInf=104) [fecha de consulta: 29 de noviembre de 2010]. Y artículo 1 de la Ley de Organización de la Justicia Nacional Electoral (Ley 19.108), consulta en línea, disponible en: [http://www.pjn.gov.ar/02\\_Central/Index100.Asp?Nodo=1669&Rubro=317&TipInf=104](http://www.pjn.gov.ar/02_Central/Index100.Asp?Nodo=1669&Rubro=317&TipInf=104) [fecha de consulta: 29 de noviembre de 2010].

<sup>47</sup> Artículo 92 de la Constitución de la República Federativa del Brasil, consulta en línea, disponible en: <http://www.tse.gov.br/internet/espanhol/legislacao/secao6.htm> [fecha de consulta: 30 de noviembre de 2010].

<sup>48</sup> Artículos 273 en relación con el 247 de la Constitución Nacional de la República de Paraguay, consulta en línea, disponible en: <http://www.tsje.gov.py/constitucion-nacional.php> [fecha de consulta: 7 de diciembre de 2010].

<sup>49</sup> Artículo 48 del Código Electoral Nacional (Ley 19.945), consulta en línea, disponible en: [http://www.pjn.gov.ar/02\\_Central/Index100.Asp?Nodo=1669&Rubro=317&TipInf=104](http://www.pjn.gov.ar/02_Central/Index100.Asp?Nodo=1669&Rubro=317&TipInf=104) [fecha de consulta: 29 de noviembre de 2010].

<sup>50</sup> Artículo 36 del Código Electoral de Brasil, consulta en línea, disponible en: [http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/codigo\\_eleitoral/codigo\\_eleitoral.html](http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/codigo_eleitoral/codigo_eleitoral.html) [fecha de consulta: 30 de noviembre de 2010].

dando al arbitrio del Poder Judicial ordinario las cuestiones jurisdiccionales que se puedan suscitarse con motivo de la jornada electoral.

La Cámara Nacional Electoral es el órgano superior electoral de Argentina,<sup>51</sup> es de creación legal y de carácter permanente que forma parte del Poder Judicial ordinario, se encarga de resolver todas las apelaciones que se presenten con motivo de controversias generadas a lo largo del proceso electoral y sus sentencias sólo son apelables ante la Corte Suprema de Justicia cuando se trate de cuestiones de constitucionalidad. La Constitución brasileña<sup>52</sup> dispone que el Tribunal Superior Electoral es la máxima autoridad en la materia, al cual le compete resolver las apelaciones de la materia interpuestas ante los Tribunales Regionales.

La Justicia Electoral de Paraguay surge con la finalidad de garantizar la regularidad de los comicios y que los mismos se ajusten a derecho y a los principios de la Constitución Nacional, comprende todo lo relacionado con la actividad jurisdiccional y administrativa de las elecciones, en la cúspide de su estructura se encuentra el Tribunal Superior de Justicia Electoral, del cual dependen el resto de los tribunales, juzgados, fiscalías y demás organismos establecidos y organizados en la ley.<sup>53</sup>

### e) Cuadro comparativo de los distintos modelos de organización electoral

UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO	UN ÓRGANO DOTADO DE AUTONOMÍA POR LA LEY	DOS ÓRGANOS ELECTORALES AUTÓNOMOS O ESPECIALIZADOS	PODER ELECTORAL	C
Bolivia Costa Rica* El Salvador* Honduras Panamá* Uruguay	Guatemala* Rep. Dominicana	Chile Colombia* Ecuador México Perú**	Nicaragua Venezuela*	

\*Cuentan con las funciones de Registro Civil de las personas.

\*\*El registro civil de las personas, es un organismo autónomo que forma parte del sistema electoral.

<sup>51</sup> Artículo 5 de la Ley de Organización de la Justicia Nacional Electoral (Ley 19.108), consulta en línea, disponible en: [http://www.pjn.gov.ar/02\\_Central\\_Index100.Asp?Nodo=1669&Rubro=317&TipInf=104](http://www.pjn.gov.ar/02_Central_Index100.Asp?Nodo=1669&Rubro=317&TipInf=104) [fecha de consulta: 29 de noviembre de 2010].

<sup>52</sup> Op. Cit., nota 47, artículo 118 de la Constitución de la República Federativa del Brasil.

<sup>53</sup> Op. Cit., nota 48, artículo 274 de la Constitución Nacional de la República de Paraguay.

### **III. Consideraciones Finales:**

El raciocinio nos otorga la capacidad para darnos cuenta de la existencia de valores, los cuales son objetos ideales que no se dan en la realidad, pero pueden encarnar en ésta a través de las acciones de los seres humanos. De ahí, Giovanni Sartori<sup>54</sup> distingue tres aspectos de la democracia, el tercero de ellos es el idealista, al respecto dice: *“la democracia es, antes que nada y sobre todo un ideal. Sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace, se debilita rápidamente. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contra la corriente, contra las leyes inerciales que gobiernan los grupos humanos. Las monocracias, las autoocracias, las dictaduras son fáciles, nos caen encima solas; las democracias son difíciles, tienen que ser promovidas y creídas”*.

Así pues, no cabe duda que la lucha por la democracia nunca termina: la sociedad evoluciona y sus necesidades cambian, la ideología del pasado es la realidad del presente, es decir, los ideales democráticos poco a poco se van vinculando con la realidad, lo que significa que cada vez es mayor la demanda de la sociedad y, en consecuencia, el poder público siempre saldrá debiendo.

Hoy en día la democracia debe ser más que un método para elegir a quienes ostentan el poder público, más que un sistema frágil de separación y equilibrio entre poderes, más que una expresión directa de la soberanía popular. La democracia debe ser la búsqueda por expandir la libertad, la igualdad y la justicia social.

La evolución de la sociedad exige dejar atrás a la democracia mayoritaria para darle cabida a la democracia constitucional, buscando que los poderes públicos se sometan a la Constitución, limitando su actuación a la esfera de lo discrecional, que es la que está formada por todo aquello que no forma parte de los derechos de libertad y sociales.

El establecimiento de los órganos constitucionales autónomos es una ideología trasladada a la realidad, la cual se ha logrado gracias a la naturaleza dinámica del derecho y a los factores reales de poder; es

---

<sup>54</sup> SARTORI, Giovanni. *“Elementos de Teoría Política”*. Alianza Editorial. Madrid, 1999, pp. 29-31.



incuestionable que el surgimiento de estos órganos, entre ellos los electorales, fortalece al sistema democrático.

No existe un modelo de organización electoral ideal, sin embargo, el constitucionalismo contemporáneo latinoamericano muestra que la tendencia son los órganos electorales constitucionalmente autónomos encargados de la organización, vigilancia y juzgamiento de los procesos electorales, no obstante, no existe homogeneidad respecto de cuáles deben ser sus características esenciales, ni cuál tiene que ser su estructura, integración y funcionamiento, ocasionando que el grado de autonomía sea variable en los distintos ordenamientos constitucionales.

Es importante señalar que aquellos estados que concentran en un sólo organismo electoral todas las atribuciones de la materia, tienden a debilitar al sistema democrático, porque si bien es cierto que estos organismos cuentan con amplia autonomía e independencia en relación con los poderes tradicionales del Estado, y con una gran estructura organizacional, el órgano supremo se encarga de organizar los procesos electorales y de resolver en última instancia los recursos presentados ante sus órganos inferiores con motivo de controversias suscitadas a lo largo del período electoral, pudiendo ser un factor que disminuya la certeza y objetividad de los resultados de los comicios al ser a la vez juez y parte.

Situación similar ocurre en aquellos estados en los que dentro de su organización política se configura el Poder Electoral, el cual está conformado por un organismo único encargado de todas las actividades comiciales, esto hace factible la vulnerabilidad del proceso por medio del cual se eligen a quienes han de ocupar el poder, por ser la misma autoridad la que organiza la elección, inscribe a los partidos políticos y a sus candidatos, les otorga el financiamiento, regula su actuación en el desarrollo de la contienda y tiene la decisión última en las controversias generadas durante el período electoral. Tal vulnerabilidad desgasta al sistema democrático, porque a mayor concentración de poder, mayor será el desequilibrio entre la organización política y la sociedad.

Respecto a la organización electoral de aquellos Estados que confieren la función electoral al Poder Judicial Ordinario, puede cumplir con su objetivo: la expresión de la voluntad política del electorado; sin

embargo, este modelo puede perfeccionarse para obtener una democracia más sólida. Esto es así porque la materia electoral es específica y requiere de exclusiva dedicación de quienes aplican las leyes que la regulan, por el contrario, el gran cúmulo de tareas civiles, penales, etc, impiden a los jueces ordinarios la especialización en la materia electoral.

En consecuencia, resulta evidente que el establecimiento de organismos electorales, administrativos y jurisdiccionales ajenos a los poderes tradicionales, o bien, especializados con autonomía constitucional en sus funciones y decisiones, contribuye al fortalecimiento de la democracia, dotando de confiabilidad a las instituciones que conforman el sistema político, porque para que la democracia exista se requieren de normas, procedimientos e instituciones que la hagan posible.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

CARBONELL, Miguel. *“Elementos de derecho constitucional”*. Editorial Fontamara. México. 2009.

CARDENAS GRACIA, Jaime. *“Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2000.

CRESPO, José Antonio. *“Elecciones y democracia”*. Instituto Federal Electoral. México, 1995

FERNANDEZ SANTILLAN, José F. *“La democracia como forma de gobierno”*. Instituto Federal Electoral. México, 2003.

FERRAJOLI, Luigi. *“Democracia y garantismo”*. Editorial Trotta. Madrid. 2008.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *“Diccionario Electoral, tomo II”*. Tercera Edición. México. 2003.

NOHLEN, Dieter. *“Diccionario de Ciencia Política”*. México. Porrúa-El colegio de Veracruz, 2006.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *“Diccionario de la Lengua Española”*. España. Editorial Espasa Calpe, S.A, 2001.

SARTORI, Giovanni. *“Elementos de Teoría Política”*. Alianza Editorial. Madrid, 1999.

## **ORDENAMIENTOS JURÍDICOS:**

Todos los ordenamientos jurídicos fueron analizados en línea en los meses de noviembre y diciembre del año 2010.

Argentina:

: Constitución de la Nación Argentina <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>

: Código Electoral Nacional (Ley 19.945) [http://www.cij.gov.ar/mesas-electorales/manuales/legislacion/codigo\\_electoral.pdf](http://www.cij.gov.ar/mesas-electorales/manuales/legislacion/codigo_electoral.pdf)

: Ley de Organización de la Justicia Nacional Electoral (Ley 19.108)  
[http://www.pjn.gov.ar/02\\_Central/Index100.Asp?Nodo=1669&Rubro=317&TipInf=104](http://www.pjn.gov.ar/02_Central/Index100.Asp?Nodo=1669&Rubro=317&TipInf=104)

Bolivia:

: Constitución Política del Estado de Bolivia [http://www.cne.org.bo/proces\\_electoral/RefConstitucion2009/documentos/CPEVigente.pdf](http://www.cne.org.bo/proces_electoral/RefConstitucion2009/documentos/CPEVigente.pdf)

Brasil:

: Constitución de la República Federativa del Brasil <http://www.tse.gov.br/internet/espanhol/legislacao/secao6.htm>

: Código Electoral de Brasil [http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/codigo\\_eleitoral/codigo\\_eleitoral.html](http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/codigo_eleitoral/codigo_eleitoral.html)

Chile:

: Constitución Política de la República de Chile [http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion\\_politica\\_2009.pdf](http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica_2009.pdf)

Colombia:

: Constitución Política de Colombia [http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/ConstitucionPoliticaColombia\\_20100810.pdf](http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/ConstitucionPoliticaColombia_20100810.pdf)

Costa Rica:

: Constitución Política de la República de Costa Rica <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>

Ecuador:

: Constitución de la República del Ecuador [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)

El Salvador:

: Constitución de la República de El Salvador [http://www.asamblea.gob.sv/asamblea-legislativa/constitucion/Constitucion\\_Actualizada\\_Republica\\_El\\_Salvador.pdf](http://www.asamblea.gob.sv/asamblea-legislativa/constitucion/Constitucion_Actualizada_Republica_El_Salvador.pdf)

: Código Electoral de El Salvador <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/codigo-electoral/?searchterm=código%20electoral>

Guatemala:

: Constitución Política de la República de Guatemala <http://www.congreso.gob.gt/Pdf/Normativa/Constitucion.PDF>

: Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala <http://www.congreso.gob.gt/Pdf/Normativa/LeyElectoral.PDF>

Honduras:

: Constitución Política de Honduras <http://www.tse.hn/web/documentos/Costitución%20de%20la%20República.pdf>

: Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de Honduras [http://www.tse.hn/web/documentos/Compedio\\_Ley\\_Electoral\\_Reglamentos\\_Electorales\\_09.pdf](http://www.tse.hn/web/documentos/Compedio_Ley_Electoral_Reglamentos_Electorales_09.pdf)

México:

: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Nicaragua:

: Constitución Política de la República de Nicaragua: <http://www.asamblea.gob.ni/opciones/constituciones/constitucionreformas.pdf>

: Ley Electoral de Nicaragua: [http://www.asamblea.gob.ni/index.php?option=com\\_wrapper&Itemid=153](http://www.asamblea.gob.ni/index.php?option=com_wrapper&Itemid=153)

Panamá:

: Constitución Política de la República de Panamá <http://www.asamblea.gob.pa/asamblea/constitucion/>

: Ley Orgánica del Tribunal Electoral [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/1970/1978/1978\\_022\\_1861.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1970/1978/1978_022_1861.PDF)

Paraguay:

: Constitución Nacional de la República de Paraguay <http://www.tsje.gov.py/constitucion-nacional.php>

Perú:

: Constitución Política del Perú <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/constitucion>

República Dominicana:

: Constitución de la República Dominicana [http://www.consultoria.gov.do/const\\_rd.pdf](http://www.consultoria.gov.do/const_rd.pdf)

· Ley Electoral de la República Dominicana <http://pdba.georgetown.edu/Parties/DomRep/Leyes/codigoelectoral.pdf>

Uruguay:

: Constitución Política de la República de Uruguay <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>

Venezuela:

: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela [http://www.ucv.ve/fileadmin/user\\_upload/auditoria\\_interna/Archivos/Material\\_de\\_Descarga/Constitucion\\_de\\_la\\_Republica\\_Bolivariana\\_de\\_Venezuela\\_-\\_36.860.pdf](http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/auditoria_interna/Archivos/Material_de_Descarga/Constitucion_de_la_Republica_Bolivariana_de_Venezuela_-_36.860.pdf)

## **CONSULTAS EN MEDIOS ELECTRÓNICOS:**

: Poder Judicial de la Nación de Argentina: <http://www.pjn.gov.ar/>

: Corte Nacional Electoral de Bolivia: <http://www.cne.org.bo/>

: Tribunal Superior Electoral de Brasil: <http://www.tse.gov.br/internet/espanhol/index.htm>

: Tribunal Calificador de Elecciones de Chile: <http://www.tricel.cl/default.aspx>

: Servicio Electoral de la República de Chile: <http://www.servel.cl/servel/index.aspx?channel=324>

: Consejo Nacional Electoral de Colombia: <http://www.cne.gov.co/>

: Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia: <http://www.registraduria.gov.co/index.htm>

: Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica: <http://www.tse.go.cr/>

· Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador: <http://www.tce.gov.ec/jml/>

: Consejo Nacional Electoral de Ecuador: <http://cne.gov.ec/>

: Tribunal Supremo Electoral de El Salvador: <http://www.tse.gob.sv/>

: Tribunal Supremo de Guatemala: <http://www.tse.org.gt/acercade.php>

: Tribunal Supremo Electoral de Honduras: <http://www.tse.hn/web/>

: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México: <http://portal.te.gob.mx/>

: Consejo Supremo Electoral de Nicaragua: <http://www.cse.gob.ni/>

: Tribunal Electoral de la República de Panamá: <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/home.asp>

: Justicia Electoral de la República de Paraguay: <http://www.tsje.gov.py/justicia-electoral.php>

: Jurado Nacional de Elecciones de Perú: <http://www.jne.gob.pe/>

: Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú: <http://www.onpe.gob.pe/>

: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de Perú: <http://www.reniec.gob.pe/portal/intro.htm>

: Junta Central Electoral de República Dominicana: <http://www.jce.gob.do/Portada.aspx>

: Corte Electoral de Uruguay: <http://www.corteelectoral.gub.uy>

: Consejo Nacional Electoral de Venezuela: <http://www.cne.gov.ve/web/index.php>

## **QUID IURIS**

Año 6 Volumen 14

Publicación Trimestral del Tribunal  
Estatual Electoral de Chihuahua

Se imprimió la primera semana del mes  
de septiembre de 2011 en la ciudad  
de Chihuahua, México.

Cuidado de la edición: Marta Alejandra Treviño Leyva  
Diseño de la portada: Miguel Ángel Solís Durán

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

E-mail: [golpededados@hotmail.com](mailto:golpededados@hotmail.com)

***Impreso y hecho en México***

