

# Quid Iuris

Volumen 24    Año 2014

Publicación trimestral del  
Tribunal Estatal Electoral  
de Chihuahua



Publicación Indexada. Folio 17756

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

latindex

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

Número ISSN: 1870-5707

Clasificación:

LC - JA71

Dewey – 324.072

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

EN LA PORTADA: El águila real representa la fortaleza, la libertad, el poder y la avidez. Alude al espíritu guerrero, como misión encomendada por los dioses, la valentía y el dominio del espacio.

Actualmente en nuestro país existen aproximadamente 100 parejas y 283 nidos de águila real, Chihuahua es la segunda entidad federativa de mayor importancia para el registro de parejas reproductivas, y la primera para el registro de nidos.

El águila ha sido insignia celeste, ave de luz y de iluminación, de la altitud y la profundidad del aire, por su capacidad de volar por encima de las nubes y acercarse al sol, además de ser la vista más aguda de la naturaleza.

Las culturas indígenas prehispánicas la consideraban como el ave suprema, encarnaba el poder del estado que mira desde lo alto, pues es un ave de gran tamaño, su longitud total alcanza hasta un metro, y su envergadura, es decir la distancia entre las puntas de sus alas, puede llegar a 2.84 metros.

Durante el cortejo, mientras la hembra está perchada y mirando, el macho realiza muchas acrobacias: se eleva aleteando para después bajar dejándose caer por unos 200 metros con las alas cerradas, esto lo repite hasta cinco veces seguidas. También suele pararse en el suelo y tomar entre sus garras una piedra de hasta medio kilo, con ella se eleva a unos 500 metros, después la suelta y, en picada, vuela para volverla a agarrar en el aire; suele repetir la acción hasta tres veces seguidas.

Esta magnífica ave ha formado parte de la historia de nuestro país representando ideales y valores que sustentaron la fundación de Tenochtitlan y la Independencia de México, otorgándole su carácter de nación soberana.

El águila real se encuentra en la cúspide de la cadena alimenticia, no tiene ningún depredador... solamente el humano.

Publicación trimestral coleccionable  
del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

Calle 33 No. 1510

Colonia Santo Niño

Chihuahua, Chih., México, 31200

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

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

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



@Quid\_Iuris

### **Consejo editorial**

Erick Alejandro Muñoz Lozano

*Magistrado Presidente*

Socorro Roxana García Moreno

*Magistrada*

César Lorenzo Wong Meraz

*Magistrado*

### **Responsable editorial**

Magistrada Socorro Roxana García Moreno

### **Comité editorial**

Lic. Gabriel Humberto Sepúlveda Ramírez

Lic. Patricia Graciela Rojas Nuñez

Lic. César Daniel Baca Romero

Lic. Nohemí Gómez Gutiérrez

### **Diseño de portada**

Ing. Miguel Ángel Solís Durán



## Objetivo

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

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



# Contenido

<i>Presentación</i>	11
<b>Artículos inéditos arbitrados:</b>	
<i>Sistema de cuotas de género en el esquema de representación política mexicana</i> José Alejandro Luna Ramos	15
<i>Mujer como defensora de los derechos humanos. Desdoblamiento de las acciones individuales</i> María Macarita Elizondo Gasperín	31
<i>¿Instituto y Tribunal Nacional de Elecciones en México?</i> Raúl Montoya Zamora	49
<i>La supremacía de los derechos humanos en la Constitución Mexicana</i> Jupiter Quiñones Domínguez	79
<i>El deber de votar</i> Velia Patricia Barragán Cisneros	105
<b>Ensayos, conferencias, entre otros:</b>	
<i>Libertad de expresión e inmunidad parlamentaria. Acerca del recurso de apelación SUP-RAP-58/2013</i> David Cienfuegos Salgado, Tania Celina Vásquez Muñoz	123
<i>Comentarios sobre el proceso electoral 2013</i> Marco Antonio Vázquez Miramontes	141
<b>Recomendaciones editoriales</b>	
<i>Las guerras que vienen</i>	171
<i>Manual de Ciencia Política</i>	175
<i>Fundamentos de Política criminal. Un retorno a los principios</i>	179





## Presentación

Desde el nacimiento del Derecho la tarea de investigar le ha acompañado, ello derivado de que aquel, como otras ciencias, no se agota en su aprendizaje, sino se renueva cada día, con cada experiencia, con cada acontecimiento.

El Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en su carácter de difusor de la cultura jurídica y democrática, con la publicación de la revista *Quid Iuris*, ha consolidado un espacio de discusión, reflexión, debate y divulgación de temas de gran trascendencia y relevancia en el Derecho, el cual nos permite ir a la par con el constante dinamismo de dicha materia.

Hoy en día tanto la investigación jurídica en especial, como la científica en general han pasado de ser un asunto netamente académico a una necesidad vital para el desarrollo social, pues se espera de ellas un efecto en la sociedad más que la sola búsqueda de la ampliación del conocimiento.

El presente ejemplar, como todos los anteriores, está integrado por ensayos sustentados en investigaciones de gran calado, realizados por reconocidos académicos nacionales e internacionales, servidores públicos de amplia trayectoria y actores centrales de la vida política.

Así pues, en un primer momento, contamos con el artículo titulado "*Sistemas de cuotas de género en el esquema de representación política mexicano*", cuya autoría pertenece al maestro José Alejandro Luna Ramos, Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien, de manera extraordinaria, además de analizar los instrumentos internacionales que reconocen y garantizan el pleno ejercicio de los derechos políticos-electorales de las mujeres, nos instruye sobre una de las instituciones temporales fomentadas por el Estado para lograr la igualdad de hecho y de sustancia, a saber, la acción afirmativa consistente en las cuotas de género en materia electoral. De igual forma, nos expone como dicha figura se ha ido incorporando en la legislación mexicana y como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de

la Federación, con la interpretación extensiva en materia de cuotas de género electorales que realiza, ha sido determinante en la promoción de la igualdad de género, la autonomía de la mujer y la equidad de sexos en el ámbito de la representación política, a grado tal que trascendió e impactó en la reforma constitucional en materia política-electoral publicada recientemente.

Coincidiendo con la temática que antecede, la doctora María Macarita Elizondo Gasperín, reconocida jurista y experta en materia electoral, en su excepcional participación nos muestra, de manera concisa y exacta, como ha sido la lucha emprendida por las mujeres para obtener y fortalecer la justicia con perspectiva de género, desde el otorgamiento a las mujeres del derecho al sufragio hasta su obstaculizada participación en la vida política del país. Asimismo, asevera que es necesario el desarrollo de acciones afirmativas a favor de las mujeres para compensar las desigualdades de género y desarrollar plenamente el empoderamiento de las mujeres, por lo que nos otorga una serie de posibles soluciones para ese efecto, a saber: la implementación de las cuotas de género y las diversas medidas para su aplicación, la publicación de información como elemento prioritario para conocer las rutas de acceso al poder político de las mujeres, la sensibilización y capacitación de funcionarias y funcionarios públicos, así como de personas que ocupan cargos partidistas, que permitan entender el derecho a la no discriminación e igualdad sustantiva, entre otras.

El Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango, doctor Raúl Montoya Zamora, en su distinguida contribución, nos presenta algunas reflexiones respecto de la propuesta, presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, de crear un Instituto Nacional de Elecciones y un Tribunal con igual carácter, mismos que eventualmente sustituirían a los órganos administrativos y jurisdiccionales locales. Lo anterior, con el propósito de rebatir los argumentos utilizados en defensa de dicha tesis, y mostrar la conveniencia de mantener el esquema federal en la organización de las elecciones en México.

Por su parte, el doctor en derecho y catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua, Júpiter Quiñones Domínguez, en su importante colaboración aborda de manera sistemática algunos de los efectos que han generado las reformas a la Constitución, específicamente la del seis y diez de junio de 2011, dentro del derecho mexicano, tales como el surgimiento de un nuevo paradigma jurídico consistente en la supremacía de los derechos humanos, los parámetros esenciales para llevar a cabo la debida y mejor interpretación de estos, así como el nuevo control difuso de constitucionalidad y convencionalidad y sus límites. Con lo anterior, el autor nos ofrece una valiosísima herramienta para los juzgadores, ya que nos trasmite una serie de consideraciones que habrán de tomar en cuenta los interpretes de la Constitución al momento de llevar a cabo el citado control de constitucionalidad y convencionalidad.

"*El deber de votar*" es como se titula el artículo de la doctora en derecho Velia Patricia Barragán Cisneros. En su interesante aportación, hace referencia a un elemento *sine qua non* el Estado mexicano carecería del carácter democrático, a saber, el sufragio, profundizando específicamente sobre los supuestos constitucionales y argumentos jurídicos en torno a dos cuestiones, la primera respecto a la disyuntiva existente sobre si la actitud contumaz de muchos ciudadanos de no votar corresponde al incumplimiento de un deber o al no ejercicio de un derecho, y la segunda relativa al planteamiento de los legisladores de sancionar administrativamente a los ciudadanos por dicho incumplimiento o no ejercicio.

En otros temas, el sexto artículo que se presenta deriva de la coparticipación de David Cienfuegos Salgado, doctor en derecho y miembro del Sistema Nacional de investigadores, nivel II, y Tania Celina Vásquez Muñoz, Directora del Centro de Capacitación del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, quienes de manera innovadora realizan un análisis de la teoría jurídica, así como de los alcances y límites de la libertad de expresión, específicamente tratándose de las funciones del parlamento y de la inmunidad de la actividad de los parlamentarios.

Como séptimo y último artículo el maestro Marco Antonio Vázquez Miramontes, Coordinador de procesos del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, con una capacidad de síntesis extraordinaria y compartiéndonos su opinión, nos otorga un panorama del proceso electoral 2013, en los aspectos inherentes a la actividad jurisdiccional del Tribunal en comento, ya que nos expone, entre otras cuestiones, las innovaciones aplicadas al momento de redactar las sentencias, las particularidades de manera pormenorizada de los asuntos que se resolvieron, así como el entorno que se generó en aquel momento por la inminente realización de la reforma constitucional en materia político-electoral.

Finalmente, como es menester en esta revista, destacados juristas nos complacen y enriquecen con la realización de una serie de recomendaciones bibliográficas, mismas que resultan de gran interés, provocando sin duda nuestra inquietud por la lectura.

**César Lorenzo Wong Meraz**

*Magistrado del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua*

# *SISTEMA DE CUOTAS DE GÉNERO EN EL ESQUEMA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA MEXICANO*

*José Alejandro Luna Ramos\**

**SUMARIO:** I. Introducción; II. Instrumentos internacionales que reconocen y garantizan el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres; III. Las cuotas de género en materia electoral como medidas de acción afirmativa; IV. Las cuotas de género en el ordenamiento jurídico mexicano; V. Interpretación extensiva por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; VI. Repercusiones de la aplicación de la Ley y de la cuota de género en ella contenida; VII. A manera de conclusión; VIII. Fuentes de consulta.

---

\* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cursó su maestría en la Universidad de Estudios de Posgrado en Derecho, en la Cd. de México. Socio fundador del Colegio Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, A.C., institución de la que fungió como primer presidente.

Recibido: 13 de diciembre de 2013

Aceptado: 21 de febrero de 2014

**Resumen:**

El presente trabajo analiza los instrumentos internacionales que reconocen y garantizan el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, con el objetivo de consolidar una cultura de igualdad entre los sexos.

Se estudian las cuotas de género, consideradas mecanismos temporales que permiten avanzar hacia democracias paritarias, sus tipos principales en materia electoral (cuotas legisladas y cuotas de partidos) y los procesos de nominación en el que éstas son utilizadas.

Asimismo, se examina la legislación mexicana y la interpretación extensiva que ha hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de cuotas de género electorales.

Finalmente, se evidencia cómo las citadas cuotas han permitido alcanzar un número histórico de representación femenina en el Congreso de la Unión; así como el impacto que la interpretación jurisprudencial de las resoluciones del Tribunal Electoral han tenido en la propuesta que recientemente la Presidencia de la República envió al Senado, con el objetivo de elevar la cuota de género vigente, para permitir una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

**Palabras clave:** acciones afirmativas, cuotas de género electorales.

**Abstract:**

The present article analyzes the international tools that recognized and guaranteed the full practice of women political-voting rights with the only objective to consolidate a culture of gender equality.

Gender quotas are studied and be considered as temporal mechanisms that allow progress to achieve party democracies and their main types in electoral activities such as (legislated and party quotas ) and the process of nomination in which these are used.

In addition, the mexican legislation and the extensive interpretation done by the Supreme Electoral Court of the Federation in terms of Electoral Gender quotas is examined.

Finally it is shown how the mentioned Gender quotas have allowed to reach an historical number of women representation in the Congress of the Union; as well as the impact of the jurisprudence interpretation of the rulings that The Supreme Electoral Court have been recently proposed to the Senate, with the aim of increasing the current percentage Gender quota participation as it is right now to match an equal participation between men and women.

**Key words:** affirmative action's, electoral gender quotas.

## I. Introducción

En la medida en que el incremento de la presencia de las mujeres en la vida pública y electoral mexicana se ha hecho cada vez más evidente, el interés de los estudiosos en temas de equidad de género ha aumentado. Así, se ha reflexionado sobre la conexión entre la adopción de cuotas electorales de género, su aplicación y sus efectos en la representación política de las mujeres.

Con el presente estudio se pretende evidenciar que la igualdad entre mujeres y hombres es requisito *sine qua non* para una mejor democracia y para ello, las resoluciones del Tribunal Electoral han representado una contribución trascendental en la construcción de una cultura de suma de los géneros en política, en condiciones paritarias.

Así, la igualdad en el sufragio, como un principio fundamental, ha sido promovida por las magistradas y magistrados electorales, debido a que con ella se posibilita que cada ciudadana y ciudadano tenga derecho al voto y que se garanticen las prerrogativas político-electorales atendiendo la paridad de los sexos.

## II. Instrumentos internacionales que reconocen y garantizan el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres

El derecho de las mujeres a participar en la vida política y en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos, ha pasado por grandes dificultades. Sin embargo, se ha reconocido paulatinamente, cada vez con mayor claridad y amplitud, en diversos instrumentos internacionales que abarcan derechos humanos de carácter general y aquellos especialmente referidos a la mujer, tanto por lo que hace al derecho a la igualdad y no discriminación como a los derechos políticos.

Entre los instrumentos internacionales que reconocen y garantizan el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, hay que mencionar a la

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, que hace un reconocimiento explícito al derecho de las mujeres a ejercer el voto en cualquier proceso electoral en igualdad de condiciones que los hombres y sin ser objeto de discriminación alguna (artículo II). De la misma manera, obliga a los Estados partes de la Convención a garantizar el derecho de las mujeres a participar en todos los cargos y funciones públicas (artículo III).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce y garantiza el disfrute de todos los derechos de naturaleza civil o política de igual manera para hombres y mujeres.<sup>1</sup>

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés),<sup>2</sup> sin lugar a dudas, se ha convertido en el instrumento internacional más importante en el reconocimiento del derecho a la no discriminación y de derechos específicos de la mujer. Para febrero de 2008, había 185 Estados partes de la Convención, lo que la convierte en uno de los tratados más ratificados en la historia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.<sup>3</sup>

De acuerdo con Alda Facio esta Convención es definida como la "Carta Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres"<sup>4</sup> por ser el primer instrumento internacional que, explícita o implícitamente, contempla los derechos humanos de las mujeres en todas las esferas de la vida, incluyendo la política, y obliga a los gobiernos a adoptar medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas) encaminadas a promover y asegurar la igualdad de género.

---

<sup>1</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.

<sup>2</sup> El 17 de julio de 1980, México firma esta convención, y su ratificación entra en vigor el 3 de septiembre de 1981.

<sup>3</sup> "Equidad de género y derecho electoral en México". México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009. p. 44.

<sup>4</sup> Facio, Alda. "La carta magna de todas las mujeres". [en línea], [fecha de consulta: 28 de noviembre de 2013] Disponible en: [www.redtrase.org.ar/documentos/docsnuevos/facio\\_carta\\_magna\\_notas\\_amg.pdf](http://www.redtrase.org.ar/documentos/docsnuevos/facio_carta_magna_notas_amg.pdf)



En concreto, los derechos políticos de las mujeres se recogen en los artículos 7 y 8 que señalan la obligación para los Estados partes de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública del país, compromiso que implica que los Estados necesitan emprender una serie de acciones en distintos niveles, a fin de eliminar disposiciones legales y otros obstáculos, valores y prácticas sociales que reproduzcan la situación de desigualdad de las mujeres en la sociedad.

Para dar seguimiento y observancia a la CEDAW se creó el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (COCEDAW), quien en lo relacionado a las acciones afirmativas, ha emitido un número importante de recomendaciones a los países. De ellas, en las Recomendaciones Generales 5,<sup>5</sup> 23<sup>6</sup> y 25<sup>7</sup> ha señalado, de manera explícita, que los Estados partes deben idear, ejecutar y hacer un mayor uso de medidas especiales como las acciones positivas de carácter temporal para garantizar la igualdad de representación de las mujeres, el trato preferencial o los sistemas de cuotas para que las mujeres ocupen más espacios en la educación, la economía, la política y el empleo. Asimismo, ha indicado que este tipo de medidas deben aparecer en las Constituciones nacionales y que la legislación que prohíbe la discriminación debe aplicarse al sector público y también a empresas privadas.

### **III. Las cuotas de género en materia electoral como medidas de acción afirmativa**

Las cuotas de género, en tanto acciones afirmativas, tienen en su origen la motivación de eliminar la discriminación racial en el espacio laboral, para equilibrar las condiciones sociales previas de desigualdad a través de medidas intencionales y temporales,<sup>8</sup> su aplicación ha sido ampliada a diferentes campos de la vida pública.

---

<sup>5</sup> (7º periodo de sesiones, 1998).

<sup>6</sup> (16º periodo de sesiones, 1997).

<sup>7</sup> (20º periodo de sesiones, 1999).

<sup>8</sup> En 1961, el Presidente de los Estados Unidos de América, J. F. Kennedy, emitió una orden presidencial para terminar con la discriminación en el empleo. A partir de entonces la participación de las mujeres ha aumentado, aunque no se puede perder de vista que siguen sufriendo el desempleo más que los hombres.

En materia de derechos político-electorales de las mujeres, estas medidas constituyen la principal innovación institucional, consideradas como "mecanismos temporales que permiten avanzar hacia *democracias paritarias*, que en el ámbito político se traduce en la búsqueda de que la participación de mujeres y hombres en los procesos de decisión política sean equivalentes".<sup>9</sup>

Desde esta perspectiva, las cuotas electorales de género, por lo tanto, se refieren a la adopción de un número fijo (escaños reservados) o porcentaje para la nominación o representación de mujeres en cargos públicos.

Los escaños reservados son una medida que normalmente se emplea para grupos específicos como comunidades indígenas, agrupaciones de migrantes o grupos étnicos que están supeditados a un entorno nacional. En cambio, los porcentajes de candidaturas son una medida legal que, a pesar de ser configurada con el argumento de neutralidad sin estipular la orientación de género, se aplica regularmente para el caso de las mujeres, estableciendo umbrales mínimos que pueden ser 20, 30 o 40%, para que los partidos políticos no puedan presentar todas las candidaturas postulando sólo hombres. Pero también se ha planteado la posibilidad de establecer cuotas de 50%, en la búsqueda de la paridad; o incluso, se añade la calidad de las candidatas determinando un orden específico o si deben tener la condición de propietarias y no de suplentes.<sup>10</sup>

Según Lenita Freidenvall, existen dos tipos principales de cuotas de género en materia electoral: cuotas legisladas y cuotas de partidos. A esto se le puede clasificar como la primera dimensión, que trata de dónde el sistema de cuotas es obligatorio: en la Constitución, la ley electoral o en los estatutos de los partidos.

---

<sup>9</sup> CERVA Cerna, Daniela y ANSOLABEHERE Sensi, Karina. "Trabajo introductorio: protección de los derechos político-electorales de las mujeres". En: CERVA Cerna, Daniela y ANSOLABEHERE Sensi, Karina (Dir.). *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, p. 19, (cursivas de las autoras).

<sup>10</sup> En ese sentido puede verse MEDINA Torres, Luis Eduardo. "Cuotas electorales de género e integración de congresos". México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2011, pp. 18 y 19.

Las cuotas legisladas se incluyen en la Constitución y/o en las leyes electorales de un país y se enfocan en la composición de género de las listas electorales de todos los partidos políticos, por ejemplo, exigiendo un cierto número de candidatas.

Las cuotas de partidos son adoptadas voluntariamente por los partidos políticos y toman la forma de requisitos internos de nominar al menos un número o porcentaje mínimo de mujeres para cargos de elección popular.

La segunda dimensión trata del nivel del proceso de nominación en el que se utilizan las cuotas de género. Un sistema de cuotas puede estar dirigido a cambiar la composición de géneros: a) del conjunto de posibles candidatas(os) o aspirantes; b) de las candidatas(os) que se postulan; y/o c) de aquellas que realmente son elegidas(os).<sup>11</sup>

Un análisis de la interpretación de las cuotas revela que actualmente se usan muchos tipos, dependiendo de la etapa a la que se enfoca el proceso de nominación.

Las cuotas legisladas presentan tres formas principalmente: cuotas de elección interna, que se dirigen a la primera etapa de encontrar aspirantes dispuestas a ser consideradas para la nominación, ya sea por la dirigencia o por el comité de selección de candidatas y otras partes de la organización del partido. Este tipo de cuotas implica reglas que requieren que un número o porcentaje de mujeres (o de hombres) esté representado en el conjunto de candidaturas, que están listas para deliberación. Las cuotas para candidatas, se introducen principalmente a través de reformas en las leyes electorales, aunque a veces mediante disposiciones constitucionales; requieren que todos los partidos políticos nominen un cierto porcentaje de candidatas a ser colocadas en la lista del partido. Los escaños reservados, son en los que se separan escaños parlamentarios destinados a las mujeres para los cuales los hombres no pueden competir. Este tipo

---

<sup>11</sup> FREIDENVALL, Lenita. "Cuotas de género en materia electoral como vía rápida a la paridad", *Cuotas de género. Visión comparada*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, pp. 22 y 23.

de escaños se adoptan mediante disposiciones constitucionales y, algunas veces, mediante leyes electorales.

Partiendo de estas consideraciones, los parlamentos han implementado cuotas de género en materia electoral. Esta medida de acción positiva se ha extendido a gran velocidad a escala mundial en las últimas décadas, siendo más de cien países los que actualmente aplican algún tipo de cuota.<sup>12</sup>

Así, las cuotas de género representan una medida concreta para dar respuesta al desequilibrio de género en los órganos de toma de decisiones (IDEA 2003:6),<sup>13</sup> pues con su implementación se busca garantizar la efectiva integración de las mujeres en los organismos de decisión y en las instancias de poder público, a través de la observancia de porcentajes mínimos de participación femenina en los espacios del ámbito político.

#### **IV. Las cuotas de género en el ordenamiento jurídico mexicano**

En México, desde hace dos décadas, se han ido incorporando en la norma federal, y paulatinamente en las legislaciones estatales, acciones afirmativas en materia electoral, tendientes a eliminar y/o corregir discriminaciones y desigualdades, para potenciar así el derecho de las mujeres a ocupar espacios en las candidaturas a puestos de elección popular.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> LENA KROOK, Mona. "La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global". En: RÍOS Tobar, Marcela (Edit.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Chile, IDEA-FLACSO Chile-Catalonia, 2008, p. 29.

<sup>13</sup> MEDINA Espino, Adriana. "La importancia de la paridad entre mujeres y hombres en la participación política, Legislar para la igualdad". México, *Discriminación*, año 1, volumen 2: 13, marzo-abril de 2008.

<sup>14</sup> La presencia de mujeres en el ámbito de la representación política es atribuible, en parte, a la legislación en materia de cuotas. Cfr. REYNOSO, Diego y D ANGELO, Natalia. "Leyes de cuotas y elección de mujeres en México. ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegidas?". ponencia presentada en el XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Torreón, Coahuila, noviembre 18 y 19 de 2004. [Disponible en [http://www.quotaproject.org/Conference\\_papers/CUOTAS\\_SOME2004.pdf](http://www.quotaproject.org/Conference_papers/CUOTAS_SOME2004.pdf) (consultada el 2 de diciembre de 2013)].

Así, a nivel federal debe observarse que las señales (incentivos y sanciones) incorporadas en la normatividad de género han ido evolucionando hasta lograr una mayor especificación.<sup>15</sup>

Los primeros pasos se dieron en 1993 cuando en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se llamaba a los partidos políticos a *promover* una mayor participación de las mujeres en la vida política del país.

Posteriormente, en 1996 se modificó el COFIPE para establecer por primera vez la *recomendación* a los partidos políticos de *considerar* en sus estatutos que las candidaturas a diputadas(os) y senadoras(es), tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, no excedieran de 70% para un mismo sexo.

Y, con la reforma de 2002 al COFIPE, se estableció ya con carácter *obligatorio* un sistema de cuotas exigiendo a los partidos respetar la ecuación 70-30% de candidaturas para ambos sexos en los comicios federales.

Finalmente, dicha acción afirmativa se fortaleció con la reforma al COFIPE de 2008. Actualmente, los artículos de este cuerpo normativo que se relacionan con la equidad de género son el artículo 4 "[...] También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a los cargos de elección popular"; el numeral 1 del artículo 25 "La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos: e) La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres"; el numeral 1 del artículo 38 "Son obligaciones de los partidos políticos nacionales: s) Garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección

---

<sup>15</sup> Cfr. ZAREMBERG, Gisela y MARTÍNEZ, Diana. "Cambios y persistencias en el ejercicio de la ciudadanía política de las mujeres en México", En: CRUZ Parceró, Juan A. y VÁZQUEZ, Rodolfo (coords.). Género, cultura y sociedad. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación – Fontamara, México, 2012, p. 172.

y en las candidaturas a cargos de elección popular"; el artículo 78, fracción V, "Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el dos por ciento del financiamiento público ordinario"; el numeral 1 del artículo 220 "Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada".

Pero el artículo que constituye la pieza clave es el 219 que señala: "De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad".<sup>16</sup>

Con el anterior porcentaje de 40-60%, se garantizaron, en mayor medida, las cuotas electorales de género, aunque sólo con relación a las candidaturas como propietarias(os) y mediante el sistema de representación proporcional.

Finalmente, en el artículo 221 quedó establecido el procedimiento que se deberá seguir en caso de que un partido político o coalición no cumpla con las cuotas de género a que está obligada.

## **V. Interpretación extensiva por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

La regulación del COFIPE en materia de cuotas de género era insuficiente para lograr la igualdad sustantiva o de *facto* entre mujeres y hombres en México, pues era distorsionada en detrimento de la democracia paritaria, pues las candidatas que habían sido ya elegidas eran sustituidas por sus suplentes masculinos.

---

<sup>16</sup> Aunque el artículo no lo establezca, se entiende que esta cifra inferior se refiere a las mujeres, pues ellas son todavía las que tienen una menor participación política.

No obstante, como consecuencia del litigio de un grupo de mexicanas de diferentes fuerzas políticas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados,<sup>17</sup> modificó la interpretación que hasta ese entonces se había dado de la citada cuota de género por la autoridad administrativa electoral, maximizando la aplicación práctica de la regulación legal.<sup>18</sup>

El argumento principal fue que "las acciones afirmativas son constitucionalmente admisibles por nuestro ordenamiento jurídico, por lo cual es posible apelar a los géneros para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a uno de los géneros en posiciones desfavorables". El art. 219 del COFIPE "hace alcanzar la igualdad sustancial y no sólo la igualdad formal" establecida en el art. 1 y 4 de la Constitución federal. Y, por ello, "la citada disposición no vulnera el principio de no discriminación, sino que, por el contrario, pretende eliminar la discriminación que pudiera estar presente en el ámbito político en razón al género".<sup>19</sup>

Con esta resolución, catalogada por organismos de derechos humanos como paradigmática,<sup>20</sup> se logró que los partidos políticos, efectivamente, registraran fórmulas de candidatas y candidatos propietarios y suplentes, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, integradas con personas del mismo sexo. De esta forma, se integró una doctrina jurisprudencial que, al reconocer, tutelar y proteger los derechos político-electorales de las mujeres, garantizó su derecho a ser votadas y, específicamente, a ejercer el cargo público.

---

<sup>17</sup> Sentencia emitida el treinta de noviembre de dos mil once.

<sup>18</sup> Otros pronunciamientos que vale la pena tener en cuenta para conocer la argumentación que ha dado el TEPJF en relación con cuotas de género son: SUP-JDC-14855/2011; SUP-RAP-81/2012; SUP-JDC-475/2012; SUP-JDC-510/2012; SUP-JDC-611/2012; SUP-JDC-92/2013; SUP-JDC-832/2013 y acumulado; SG-JDC-97/2013 y SX-JRC-68/2013.

<sup>19</sup> Considerando Quinto de la sentencia.

<sup>20</sup> El Reporte Electoral 2012 del Observatorio Legislativo sobre el Avance de la Participación Política de las Mujeres en México llegó a calificarla como histórica; y la Women's Link Worldwide le otorgó al TEPJF el premio "Mallette de Bronce" por esta sentencia.

## **VI. Repercusiones de la aplicación de la Ley y de la cuota de género en ella contenida**

La resolución comentada en el epígrafe anterior permitió dar un gran paso en el deber de promover la igualdad de género, la autonomía de la mujer y la equidad de sexos en el ámbito de la representación política. Y, concretamente, derivado de la decisión ciudadana en las urnas, se logró que en la actualidad la representación femenina en el Congreso de la Unión alcanzara un número histórico, pues cuenta con 44 senadoras (34.3%) y 187 diputadas (37.4%) que debaten y votan los proyectos de ley que se están presentando en la LXII Legislatura.

Con esta tendencia ascendente, se está acorde con lo dispuesto por los instrumentos internacionales y nacionales a los que se ha hecho alusión; pero a la vez se superó en 2012 uno de los indicadores contemplados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que imponía a los países contar, para el año 2015, con una representación parlamentaria femenina de cuando menos el treinta por ciento.

Lo anterior, permite comprobar el impacto que las resoluciones con perspectiva de género del TEPJF tienen en la integración de las instituciones democráticas federales. Pero, de igual forma, demuestra que los criterios originalmente configurados por la Sala Superior, a través de un movimiento que podemos llamar circular, también han sido adoptados por tribunales electorales locales<sup>21</sup> y corroborados por las Salas Regionales.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ello a pesar de la dificultad que implica consolidar el principio de equidad de género en todo el territorio nacional, por la diversidad en la legislación, la cultura política y el desarrollo institucional que existe en las entidades federativas.

<sup>22</sup> Así sucedió, por ejemplo, en la sentencia de la Sala Regional Guadalajara SG-JDC-48/2013, de 15 de mayo de 2013, en la que se inaplicaron los artículos 131, párrafo 3, y 133, párrafo 4, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, por violar el derecho humano a participar como candidatas a cargos de elección popular; en otras palabras, se inaplicaron dichos preceptos porque fijaban excepciones a las cuotas de género basadas en procedimientos democráticos dentro de un partido. También se puede consultar la sentencia de la Sala Regional Distrito Federal SDF-JDC-0159/2013.



Los argumentos judiciales en igualdad de género, no sólo han impulsado la integración de mujeres a cargos de mayor importancia o jerarquía, en cuanto a toma de decisiones, sino que también han logrado que los criterios del Tribunal Electoral sean una fuente real del derecho, pues sus efectos siguen proyectándose, en otras instancias, en beneficio de la ciudadanía.

Prueba de ello, es la iniciativa de reformas constitucionales<sup>23</sup> y al COFIPE que la Presidencia de la República envió al Senado de la República<sup>24</sup> con el objetivo de elevar la cuota de género establecida en las candidaturas al Congreso de la Unión, para que la mitad de ellas esté conformada por mujeres y la otra por hombres. Pero no sólo eso, sino que en claro seguimiento a la interpretación jurisprudencial del TEPJF, el Ejecutivo propuso que las fórmulas que se registren deberán estar integradas por personas propietarias y suplentes del mismo género, lo que permitirá una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en la contienda política.

## **VII. A manera de conclusión**

Las acciones afirmativas están en pleno cumplimiento del principio de no discriminación y de las disposiciones aplicables en materia de derechos humanos; de hecho, tales medidas se han implementado para lograr la igualdad sustantiva de oportunidades.

Desde esta perspectiva, el Tribunal Electoral ha contribuido y seguirá impulsando acciones concretas que pretenden garantizar la equidad y la transición hacia un régimen democrático en materia de género. Con tal propósito, a través del SUP-JDC-1080/2013 y acumulados, recientemente confirmó el acuerdo emitido por el Consejo General del IFE,<sup>25</sup> por medio del cual se aprobaron los lineamientos del concurso público 013-2014 para ocupar cargos y puestos del servicio profesional electoral del IFE,

---

<sup>23</sup> En la minuta de reforma constitucional en materia político electoral que el pleno del Senado de la República turnó a la Cámara de Diputados el 4 de diciembre de 2013, se introdujo la obligación de que las leyes electorales contengan disposiciones que garanticen la paridad entre los géneros.

<sup>24</sup> En el texto publicado en la Gaceta del Senado se prevé modificar los artículos 218, 219, 220 y derogar el párrafo dos del artículo 219 del COFIPE.

<sup>25</sup> Este acuerdo fue aprobado el 29 de agosto de 2013.

estableciendo que están dirigidos exclusivamente a personas del sexo femenino. Ello para revertir la integración desigual que existe y elevar del 21 al 25% la presencia de mujeres en la conformación del citado servicio civil de carrera y garantizar, de esta manera, el mayor disfrute para las mujeres de otro derecho político-electoral: integrar los órganos electorales.<sup>26</sup>

Además, con esta sentencia se atiende más a criterios razonables propios de una democracia sustantiva nacional que a acciones discriminatorias que mermen los derechos de las personas identificadas como no beneficiarias del contenido del acuerdo.

A sesenta años de haber sido reconocido el derecho a votar y ser votadas a las mexicanas, el TEPJF, como máxima autoridad jurisdiccional electoral en el país, seguirá actuando con determinación, insistencia y congruencia, para refrendar uno de sus compromisos institucionales: consolidar una verdadera cultura jurídica con perspectiva de género, que erradique toda forma de discriminación y garantice a las mujeres el pleno disfrute de los derechos fundamentales de carácter político-electoral.

---

<sup>26</sup> Lo anterior se resolvió al considerar que no le asistía la razón a los actores cuando referían que el acuerdo emitido atentaba contra los derechos humanos contemplados y protegidos en los artículos 1, 4, 5 y 35 de la Constitución Mexicana, entre ellos la no discriminación por razón de género; la igualdad del hombre y la mujer ante la ley; que a ninguna persona se le podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, y la de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público. Todos ellos forman parte de lo que se reconoce como dignidad humana.

La Sala Superior determinó que el acuerdo se había dictado de conformidad con los límites que, de acuerdo con la propia Constitución General de la República, válidamente podían imponerse al ejercicio legítimo de tales derechos humanos.

Agregó que tampoco se violentaron los artículos 1, 2, 7, 21, 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el 23, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como la jurisprudencia sostenida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso *Yatama Vs. Nicaragua*.

## VIII. Fuentes de consulta

CERVA Cerna, Daniela y ANSOLABEHERE Sensi, Karina. "*Trabajo introductorio: protección de los derechos político-electorales de las mujeres*". En: CERVA Cerna, Daniela y ANSOLABEHERE Sensi, Karina (Dir.). Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.

"*Equidad de género y derecho electoral en México*". México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2009.

FACIO, Alda. "*La carta magna de todas las mujeres*". [en línea], [fecha de consulta: 28 de noviembre de 2013] Disponible en: [www.redtrasex.org.ar/documentos/docsnuevos/facio\\_carta\\_magna\\_notas\\_amg.pdf](http://www.redtrasex.org.ar/documentos/docsnuevos/facio_carta_magna_notas_amg.pdf)

FREIDENVALL, Lenita. "*Cuotas de género en materia electoral como vía rápida a la paridad*". *Cuotas de género. Visión comparada*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

LENA Krook, Mona. "*La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global*". En: Ríos Tobar, Marcela (Edit.). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Chile, IDEA-FLACSO Chile-Catalonia. 2008.

MEDINA Espino, Adriana. "*La importancia de la paridad entre mujeres y hombres en la participación política, Legislar para la igualdad*". México, Discriminación, año 1, volumen 2, marzo-abril de 2008.

MEDINA Torres, Luis Eduardo. "*Cuotas electorales de género e integración de congresos*". México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2011.

REYNOSO, Diego y D'ANGELO, Natalia. "*Leyes de cuotas y elección de mujeres en México. ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegidas?*", ponencia presentada en el XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Torreón, Coahuila, noviembre 18 y 19 de 2004. [Disponible en [http://www.quotaproject.org/Conference\\_papers/CUOTAS\\_SOMEE\\_2004.pdf](http://www.quotaproject.org/Conference_papers/CUOTAS_SOMEE_2004.pdf) (consultada el 2 de diciembre de 2013)].

ZAREMBERG, Gisela y MARTÍNEZ, Diana. "*Cambios y persistencias en el ejercicio de la ciudadanía política de las mujeres en México*". En: CRUZ Parceró, Juan A. y VÁZQUEZ, Rodolfo (coords.). *Género, cultura y sociedad*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación – Fontamara, México. 2012.

# *MUJER COMO DEFENSORA DE LOS DERECHOS HUMANOS. DESDOBLAMIENTO DE LAS ACCIONES INDIVIDUALES*

*María Macarita Elizondo Gasperín\**

**SUMARIO:** I. Planteamiento del problema; II. Cuotas de género; 1. Armonización legislativa respecto al porcentaje de las cuotas de género; 2. Armonización legislativa respecto a sanciones ejemplares en el caso de incumplimiento de las cuotas de género; 3. Programas de capacitación y apoyo a las mujeres desde el interior de los partidos políticos; 4. Colaboración con Organizaciones de la Sociedad Civil vinculados con la participación política de las mujeres que no se encuentran afiliadas a partido político alguno; 5. Impulsar en las instituciones públicas la cuota de género; 6. Incorporar a la norma las cuotas de género empresariales; III. Información como elemento prioritario para conocer las rutas de acceso al poder político de las mujeres; IV. Sensibilización y capacitación; V. El desdoblamiento de la acción individual como propuesta para coadyuvar a combatir la violencia por género; VI. Cierre.

---

\* Doctora en Derecho con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ex Consejera del Instituto Federal Electoral, fue Magistrada de la Sala Regional de la Quinta Circunscripción del tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Coordinadora Nacional de Jurisprudencia y Estadística Judicial Electoral.

Recibido: 1 de agosto de 2013  
Aceptado: 21 de febrero de 2014

**Resumen:**

El texto hace un señalamiento sobre la lucha emprendida por las mujeres para obtener y fortalecer la justicia con perspectiva de género, menciona los antecedentes previos a la reforma constitucional de 1953 que otorgó a las mujeres el derecho al sufragio, como uno de los acontecimientos más importantes para buscar la equidad de género en la vida política; y los obstáculos a los cuales las mujeres se han enfrentado que las han puesto en situaciones de desventaja frente a los hombres cuando intentan participar activamente en la vida política del país.

En necesario se produzcan cambios en varios niveles: en nuestras propias ideas, creencias y concepciones sobre las personas; en el orden social; en el sistema político y de representación social; al interior de las familias, las escuelas, los espacios públicos; y en el quehacer de las instituciones para asegurar su eficiencia en la gestión y aplicación de leyes y programas públicos. El texto detalla qué acciones afirmativas son necesarias para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres.

**Palabras clave:** acciones afirmativas, mujer, justicia, género.

**Abstract:**

The text mentions a distinctly topic about the fight started by women to obtain and stronger the justice for equal gender, also mentioned the antecedents history to the Constitutional Reform in 1953, which's gave women the right to vote as one of the most important events to established the equal gender into the political life and to face-up the obstacles which had given a disadvantage with men when they try to be actively involved into the political life of the country.

It is highly recommended to have chances in several levels: in our own ideas, beliefs and conceptions about the persons; in the social order; in the political system and social representation; inside the families, the school, the public places; and in the duty of the institutions to warrant their efficiency to the management and application of laws and public programs. The text details the necessary affirmative action's that needs to be take in place to achieve equal gender between men and women.

**Key words:** affirmative action's, woman, justice, gender.

## **I. Planteamiento del problema**

El reclamo del derecho al sufragio femenino ha sido una bandera de lucha democrática de las mujeres que se remonta a los tiempos de la Revolución Francesa, cuando Olympia de Gouges publicó su "Declaración sobre los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana". Para esta precursora del derecho al sufragio femenino: "La mujer nace libre y permanece igual al hombre en derechos". Olympia de Gouges argumentaba que si la mujer tenía derecho a subir al cadalso también debería tener derecho al sufragio. En otras palabras, si la mujer era sujeto del derecho penal también lo debía ser del derecho electoral. En esto consistía la igualdad de derechos que reclamaban las sufragistas francesas, británicas y norteamericanas: todos los derechos para todas y todos.

En México la reforma constitucional de 1953 que otorgó a las mujeres el derecho al sufragio fue uno de los acontecimientos más importantes para buscar la equidad de género en la vida política, reforma que por cierto cumple 60 años en este 2013. Este hecho, sin embargo, tiene antecedentes importantes que es necesario señalar. Entre ellos pueden mencionarse los siguientes:

- Yucatán fue el primer estado que reconoció el sufragio femenino, tanto en el ámbito municipal como estatal, durante el gobierno de Felipe Carrillo Puerto.
- En San Luis Potosí las mujeres obtuvieron el derecho a participar en las elecciones municipales en 1924 y en las estatales en 1925.
- En 1929 se fundó el Partido Nacional Revolucionario, el cual establece en su Declaración de Principios el compromiso de ayudar y estimular "paulatinamente el acceso de la mujer mexicana a las actividades de la vida cívica".
- En 1935 se formó el Frente Único Pro Derechos de la Mujer, al que se afiliaron cerca de 50 mil mujeres.

- En 1937 Lázaro Cárdenas presentó al Congreso una iniciativa de reforma constitucional para reconocer derechos ciudadanos plenos a las mujeres. Sin embargo, una vez aprobada la reforma por el Congreso y las legislaturas locales, el propio Cárdenas decidió no publicar la reforma por temor a que el voto femenino se inclinara en las elecciones presidenciales hacia candidatos opositores.
- En 1944, el Comité Coordinador Femenino para la Defensa de la Patria dirigió una carta al H. Congreso de la Unión para solicitar que éste incluyera en su agenda de trabajo la declaratoria de ley sobre la modificación al artículo 34 que había hecho el Constituyente permanente en el sexenio anterior.
- El 17 de febrero de 1947 se publicó en el Diario Oficial una reforma al artículo 115 de la Constitución General de la República para reconocer el derecho al sufragio femenino en elecciones municipales.
- En 1952 cerca de veinte mil mujeres pidieron al candidato presidencial Adolfo Ruiz Cortines igualdad de derechos políticos para las mujeres. Al año siguiente se dio cumplimiento a tal solicitud.

Con el reconocimiento a nivel federal del derecho de voto a las mujeres se vivió un gran avance democrático que les permitió encontrarse en una situación de igualdad desde el punto de vista constitucional. Pronto, sin embargo, se hizo evidente que la idea sostenida por Mill de que una vez que las mujeres logran el voto se encontrarían en una posición ventajosa para concretar aún más las condiciones de su propia libertad estaba lejos de ser una realidad. Y es que las mujeres se siguieron enfrentando a una serie de obstáculos que las ponían en situaciones de desventaja frente a los hombres cuando intentaban participar activamente en la vida política del país.

Uno de los principales problemas que afectan al país es la discriminación en contra de las mujeres, y cambiar las situaciones de desigualdad en la



vida de las mujeres implica actuar en varios niveles: en nuestras propias ideas, creencias y concepciones sobre las personas; en las normas y en el orden social; en el sistema político y de representación social; al interior de las familias, las escuelas, los espacios públicos; en las relaciones entre las personas, y en el quehacer de las instituciones para asegurar eficiencia y resultados en la gestión y aplicación de leyes y programas públicos.

En ese sentido, para lograr la igualdad se requieren el desarrollo de acciones afirmativas para las mujeres, ya que ello, compensa las desigualdades de género que limitan sus posibilidades de acceso y control de los recursos.

Me referiré a algunos problemas que obstaculizan el empoderamiento de las mujeres y su vida plena, así como las posibles soluciones, esperando que puedan implementarse para ir dando una mejor atención a ciertos reclamos sociales.

## **II. Cuotas de género**

El primero de los temas a tratar es el relativo a las cuotas de género, como medida afirmativa que ayudan al empoderamiento de la mujer en el ámbito político, de dotarlas de oportunidades de desarrollo, pues surgen como una medida concreta en el ámbito nacional e internacional ante la necesidad de encontrar con un equilibrio en la participación de hombres y mujeres en los órganos de toma de decisiones.

Así, las cuotas de género surgen como una medida concreta en el ámbito nacional e internacional ante la necesidad de encontrar con un equilibrio en la participación de hombres y mujeres en los órganos de toma de decisiones; sin embargo, el camino para lograr lo que hasta ahora se ha alcanzado en la materia no ha sido fácil, desde el punto de vista social, cultural y jurídico.

Cabe recordar que en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 no se establecieron cuotas de género, lo

mismo ocurrió con el Código Federal Electoral de 1988 y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990. Hasta 1993 se comenzó a promocionar una mayor participación de la mujer, pero ello aún no se reflejaba en las normas legales vigentes en ese momento.

Fue hasta 1996 cuando se emitió el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estableciendo en el Transitorio Vigésimo Segundo que los partidos políticos nacionales debían considerar en sus estatutos "*que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género*". Asimismo, se determinó en dicho transitorio que se debía promover la mayor participación política de las mujeres.

En el ámbito federal se dio un gran logro legislativo con las reformas de 2007-2008, estableciendo en el COFIPE que las candidaturas que registren los partidos deberán integrarse cuando menos por el 40% de un mismo género. Cabe mencionar que en la reforma sólo se hacía referencia a candidatos propietarios, y no así a los suplentes, por esta razón en 2009 enfrentamos el fenómeno de "las Juanitas", simulación que trató de frenar a nuestro país en la búsqueda de la igualdad sustantiva.

Sin embargo, en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, a través de la sentencia dictada en el SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación impuso el deber a los partidos políticos y coaliciones de nombrar, a través de los procedimientos democráticos establecidos en sus estatutos o convenios correspondientes, como mínimo 120 y 26 fórmulas de candidatos (propietario y suplente) de un mismo género, para diputados y senadores, respectivamente.

La Sala Superior determinó en la sentencia citada, esencialmente:

- Que la cuota de género prevista en el COFIPE protege la igualdad de oportunidades y la equidad de género en la vida política del país.

- Que esa paridad debe reflejarse en la ocupación de los cargos de elección popular obtenidos por cada partido y no sólo en la postulación y registro.
- Que una misma fórmula esté conformada por candidatos de un mismo género no vulnera la paridad exigida por la norma.
- Que los partidos políticos tienen la obligación de respetar la cuota de género establecida en el COFIPE, pues no se trata de una mera recomendación.
- Que el principio de equidad de género resulta aplicable para el caso de todos los diputados y senadores, sin importar el principio por el cual sean elegidos.
- Que el término "*proceso democrático*" queda delimitado a los que prevean los propios estatutos de los partidos políticos.
- Que la autoridad administrativa electoral, debe valorar en cada caso el alcance del término "*proceso democrático*", aplicando al efecto una interpretación con perspectiva de género que potencialice los derechos en cuanto a la aplicación de las cuotas de género.
- Que el procedimiento democrático por el cual se elija a los candidatos por el principio de mayoría relativa estaría definido por las particularidades de los procedimientos previstos en los estatutos de cada partido político.

Como consecuencia de lo anterior, 185 mujeres resultaron ganadoras el pasado proceso electoral, lo que representa el 37 por ciento de la Cámara de Diputados; y por su parte, para la LXII Legislatura se incorporan 42 mujeres a la Cámara Alta, lo que representa el 33 por ciento de la misma.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Actualmente son 184 diputadas y 43 senadoras.

Estas cifras contrastan con las obtenidas en el periodo de 2006, en el cual sólo 159 mujeres conformaron la Cámara de Diputados, lo que representó 31.8%; por su parte, en ese mismo año la Cámara de Senadores sólo contó con 28 mujeres que resultaron ganadoras, esto es el 23.6%.

Cabe resaltar que México ha sido reconocido a nivel mundial por haber impulsado en este año los derechos político electorales de las mujeres en materia de cuotas de género, por tal motivo el IFE se comprometió ante la CEDAW de compartir con las legislaturas locales y órganos administrativos y jurisdiccionales en materia electoral locales, la experiencia exitosa en esta materia para dotar de elementos útiles, en búsqueda de condiciones mínimas a las mujeres de todo el país en las diferentes circunstancias políticas locales, lo cual ya fue aprobado por el Consejo General el pasado 5 de septiembre al emitir el Acuerdo CG629/2012, dejó una copia del acuerdo así como del informe respectivo.

Asimismo, dentro del ámbito de las entidades federativas se han registrado avances importantes en materia de cuotas, pues la mayoría de las legislaciones electorales locales establecen que los partidos políticos y coaliciones deberán satisfacer, entre otros requisitos, el de la equidad de género en la postulación de candidatos a puestos de elección popular.

Muchas de estas legislaturas establecen como tope para un mismo género el 70%; sin embargo, existen entidades vanguardistas como Chihuahua, Tlaxcala, Campeche, Chiapas y Sonora que establece una cuota de 50% de mujeres para las candidaturas de diputados por el principio de mayoría relativa, representación proporcional y municipios.<sup>2</sup>

Desde mi concepto, se requieren llevar a cabo una armonización legislativa que implica diversas reformas tanto a nivel federal como a nivel local, y se deben aplicar diversas medidas, como las siguientes:

---

<sup>2</sup> El artículo 145, párrafo quinto del Código Electoral del Estado de México dispone que los partidos políticos promoverán la igualdad de oportunidades y la paridad de género en la vida política del Estado, a través de postulaciones a cargos de elección popular en la Legislatura y en los ayuntamientos y procurarán en los términos de dicho ordenamiento que la postulación de candidatos no exceda de sesenta por ciento de un mismo género, sin embargo no garantiza la cuota de género por medio de la sanción de no registrar a los partidos que excedan el porcentaje.

## **1. Armonización legislativa respecto al porcentaje de las cuotas de género**

Toda medida que implica una cuota legislativa forzosamente debe entenderse transitoria, se trata de crear espacios obligados que generen cultura social y hecho lo cual tendrán como destino desaparecer hasta cuando la sociedad acepte de forma natural la igualdad sustantiva. A mi juicio, se requiere tomar en cuenta las más benéficas, las que establecen las cuotas de género más altas, como por ejemplo las que señalan que debe mínimo existir un 50% de mujeres candidatas propietarias, debiéndose incluir a las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático. En el ámbito federal es prioritario que se reforme el COFIPE, y es necesario que se reproduzcan esos esquemas a nivel local para que cada una de las legislaciones de los estados armonice con el principio de igualdad sustantiva en la vida política del país.

Esto es, se necesita la aplicación de las cuotas de género en todos los estados, y que éstas sean compatibles con todo el sistema electoral vigente, pues se trata que la eficacia que se originó a nivel federal, se replique a nivel local, máxime que éste fue uno de los compromisos asumidos por el IFE ante la CEDAW.

Evidentemente, la aplicación de las cuotas de género en las legislaciones locales, han de establecerse claros criterios de implementación, pues de no ser así se deja una excesiva discreción para que los partidos políticos locales apliquen las cuotas a su antojo.

Además, hace falta establecer como en la ley orgánica de las respectivas cámaras sean federales o locales, un número determinado de hombres y mujeres que integren los órganos o mesas o comisiones del Congreso, pues de nada servirá que lleguen un mayor número de mujeres a ser diputadas o senadoras, si éstas no tienen representación en las respectivas comisiones como presidentas de un número importante de ellas.

## **2. Armonización legislativa respecto a sanciones ejemplares en el caso de incumplimiento de las cuotas de género**

Es necesario que la legislación electoral a nivel federal y local, incluyan castigos severos ante el incumplimiento de las cuotas de género, esto es, las sanciones no deben ser de manera económica, pues se corre el riesgo de que el problema de subrepresentación femenina continúe, pues desgraciadamente, se dice que existen hombre que militan en los partidos que prefieren cubrir un monto determinado de dinero, que compartir el poder con las mujeres. Por ello, se requiere armonizar las sanciones en todas las legislaciones de las entidades federativas, de la que se establece en el ámbito federal, llegando incluso a establecer como sanción el no registro de las candidaturas.

## **3. Programas de capacitación y apoyo a las mujeres desde el interior de los partidos políticos**

Se deben establecer métodos de capacitación y apoyo que aseguren el cumplimiento de las cuotas desde el interior de los propios partidos tanto nacionales como locales, a fin de acrecentar la participación de las mujeres, tanto en calidad de candidatas como de funcionarias designadas dentro de las propias instituciones políticas. Con ello, se logrará promover el empoderamiento real de las mujeres, para que puedan ejercer su derecho democrático al voto y participar de la toma de decisiones en los propios partidos políticos; esto es, los partidos políticos deben establecer un programa interno, ya sea desde sus propios estatutos o bien por acuerdos de asamblea, para la capacitación e impulso de las mujeres, elaborando para ello un diagnóstico sobre la situación real de cada uno de los partidos, para que de esta manera se ataquen los problemas de manera gradual.

Así, los partidos políticos y las respectivas áreas o secretarías de género que cada uno de ellos pueda tener, deben implementar mecanismos, convenios o reformas internas, para promover la igualdad sustantiva en las candidaturas federales y locales, así como en las elecciones al interior y exterior de esos institutos.

#### **4. Colaboración con Organizaciones de la Sociedad Civil vinculadas con la participación política de las mujeres que no se encuentren afiliadas a partido político alguno**

Es necesario que desde las normas electorales de cada una de las entidades federativas, se determine la posibilidad de que las organizaciones civiles proporcionen asistencia a las mujeres que no militan en ningún partido político y que se encuentren interesadas en participar activamente en las decisiones importantes de su colonia, delegación, municipio, estado o incluso de la Nación. Con lo cual se pretende lograr que las mujeres que habitan en diferentes espacios culturales se incorporen a la vida pública, tales como las que habitan en las comunidades indígenas o en las rancherías de los municipios.

Se requiere que se organicen diferentes foros o convenios de este tipo de organizaciones a fin de que se pueda intercambiar experiencias para fortalecer e impulsar la presencia femenina en los diferentes niveles del poder, exigiendo su derecho a ocupar cargos públicos o a tener acceso a servicios mejorados de atención de la salud y cuidado de todas las personas que así lo requieran (niñez, juventud, adultos mayores, personas con discapacidad, etc.).

#### **5. Impulsar en las instituciones públicas la cuota de género**

Ahora bien, el empoderamiento de las mujeres y su liderazgo político requiere alcanzar todos los niveles de gobierno, tanto de la federación como de los estados y los municipios, por ello en México se necesita impulsar una reforma constitucional con la cual se logre hacer efectivas las cuotas de género no sólo en el registro de candidaturas por parte de los partidos políticos, sino también en las distintas áreas de los órganos del Estado, recalcando que se trata de una medida temporal, misma que una vez alcanzada la madurez cultural de la sociedad, tendrá que desaparecer.

Esto es, me pregunto si sería recomendable impulsar reformas legales para que la integración de los órganos colegiados de los organismos electorales

federal y estatales obedezca a una proporción de un máximo de 60% y un mínimo de 40% de consejeros del mismo género, para ser congruentes con la actual cuota de género en el registro de candidaturas a cargos de elección popular que establece el Código de la materia, pues no es lógico que el órgano que vigila el cumplimiento de cuotas o paridad de género carezca de ello en su integración.

## **6. Incorporar a la norma las cuotas de género empresariales**

No puedo dejar pasar la oportunidad para decirles que ya en otros países han dado un paso más, han implementado un catalizador más: las cuotas de género empresariales.

El mismo efecto que tienen las cuotas de género en el ámbito político, lo tienen en el ámbito de la administración de las empresas. En España, Francia, Holanda y Noruega, entre otras naciones, no sólo han pensado y regulado al respecto, sino que algunas ya han echado a andar las cuotas de género en las empresas del mercado libre.

Sería interesante que, pudiera empezarse a regular jurídicamente la existencia de cuotas de género empresariales.

Respecto al tema de cuotas, finalmente quiero subrayar que la concepción y cumplimiento de las cuotas de género deben ser entendidas más allá del aumento cuantitativo de mujeres en espacios de representación política y en la toma de decisiones, pues deben representar un avance cualitativo en términos de profundizar respecto a los temas de igualdad sustantiva, que redunden en la implementación de acciones, la eliminación de estereotipos, así como en el establecimiento de mejores condiciones de vida para todas las mujeres y hombres de nuestro país, por eso necesitamos una armonización legislativa que nos lleve a la paridad, a la igualdad sustantiva.

## **III. Información como elemento prioritario para conocer las rutas de acceso al poder político de las mujeres**

Otra parte importante, es dotar a todas las mujeres de información sencilla de cómo acceder al poder. Una de las herramientas más recientes, y a mi



juicio, de enorme utilidad social, es la *Ruta Crítica para el Acceso de las Mujeres a los Cargos de Elección Popular*, en pocas palabras, una ruta de acceso al poder en pasos ciertos y sencillos.

Imaginemos cómo le haría cualquier mujer, campesina, empresaria, por citar algunos ejemplos, que tiene la voluntad de incursionar en el ámbito de su comunidad y por qué no, en el ámbito político. ¿Dónde buscar?, ¿Cómo buscar?, ¡El cúmulo de información es sorprendente! Las mujeres de nuestro país necesitan una guía básica, similar a aquéllas que se publican en las revistas o periódicos para realizar algún trámite administrativo o empresarial.

El Instituto Federal Electoral apoyó esta idea y la dió a conocer justo en el pasado Día Internacional de la Mujer del año 2012. La ruta crítica puede ser consultada en la página de internet: [genero.ife.org.mx](http://genero.ife.org.mx). Esta ruta crítica es un instrumento que seguramente se seguirá fortaleciendo con las aportaciones que los propios partidos políticos, consejeras y consejeros locales, distritales, y la ciudadanía en general hagan llegar. Invito a consultarla.

#### **IV. Sensibilización y capacitación**

Las barreras de facto para el empoderamiento de las mujeres tienen que eliminarse mediante acciones integrales. En esas acciones, sin duda, ocupan un lugar vital las relativas a la sensibilización y la capacitación de todas las funcionarias y funcionarios públicos, así como de las personas que ocupan cargos partidistas, ya que propician el entendimiento de la necesidad del diseño y fortalecimiento de las políticas y acciones para la participación y liderazgo de las mujeres.

Por lo anterior, es indispensable que se analice la viabilidad de que al entrar a ocupar cada cargo público exista el requisito de cursar talleres de sensibilización y capacitación en temas que permitan entender el derecho a la no discriminación y la igualdad sustantiva, además de continuar durante el desempeño de la función, con las actualizaciones que resulten necesarias,

lo cual es congruente con la obligación que nos impone a todos y todas el artículo 1º constitucional.

Cabe mencionar que la trascendencia de la sensibilización y capacitación de quienes integramos el servicio público ha sido enfatizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos tan emblemáticos como el conocido como *Campo Algodonero* y recientemente en el caso de *Karen Átala e Hijas vs Chile*.

## **V. El desdoblamiento de la acción individual como propuesta para coadyuvar a combatir la violencia por género**

Quiero compartir con ustedes algunas propuestas que espero sean de su interés, pues la discriminación por género se encuentra asociada a los feminicidios o al aumento del maltrato hacia las mujeres en México.

El Reporte sobre la Discriminación en México 2012, elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y CONAPRED, señala que la igualdad de trato entre las personas hoy sólo puede construirse a partir de un Estado democrático, social y de derecho que, a través de la ley, los derechos y las políticas públicas, prevenga, combata y erradique la permanencia de las asimetrías y las injusticias institucionalizadas. Algunas acciones que a mi juicio se deben analizar y pueden implementarse en conjunto con modificaciones legislativas y administrativas, son las relativas a fortalecer la justicia con perspectiva de género, bajo los siguientes parámetros:

- Ampliar en todas las entidades la posibilidad de accionar colectivamente en todos aquellos ámbitos en los que los derechos de un grupo de mujeres se vean afectados por las mismas situaciones o circunstancias.
- Estudiar la factibilidad de que el órgano jurisdiccional pueda, de oficio, desdoblar o convertir una acción individual en una acción colectiva, cuando se esté en presencia de determinados supuestos; por ejemplo, la evidente violencia generalizada en contra de un grupo vulnerable de

la población en un lugar específico; y en su caso, que en los juicios correspondientes, se dé vista a las instituciones u organizaciones facultadas legalmente para ejercitar las acciones colectivas necesarias.

- Ponderar en estas circunstancias la viabilidad de que un único fallo tenga efectos generales que beneficien no sólo a quien solicita la protección de la justicia, sino a todas aquellas personas en situación de vulnerabilidad idéntica, dada la zona de riesgo y peligro.
- Promover un modelo integral de atención y protección a los derechos humanos de las mujeres mexicanas, en el que además del diseño, dé mayores elementos de seguridad para aquellas mujeres que habitan en zonas altamente marginadas o con elevados índices delictivos en su contra, también se avance hacia más y mejores mecanismos jurídicos para que, lo logrado en favor de una de las víctimas, beneficie a todo el grupo que se encuentre en la misma situación, y que dada su circunstancia, su petición o comparecencia no se exijan mayores formalidades, debiendo la autoridad administrativa o jurisdiccional, suplir las deficiencias jurídicas y allegarse de todos los elementos de juicio para mejor proveer.

Asimismo, el poder judicial de todas las entidades federativas tiene el deber de juzgar con perspectiva de género, por ello en cada asunto del cual conozcan, tienen que analizar si existe discriminación estructural de género, así como estudiar cuál sería la estrategia jurídica adecuada para aminorar su impacto en el caso específico y por ende en la sociedad.

Ahora bien, hablar de conversión o desdoblamiento de una acción individual en una colectiva, a mi juicio implica que:

1. Venga promovida por víctimas del abuso o violencia hacia las mujeres en zonas altamente marginadas o con altos índices delictivos, declaradas zonas de alerta de violencia de género.

2. Pueda beneficiar a toda la colectividad bajo la misma situación de vulnerabilidad.
3. La derrelicto podrá presentar por escrito o comparecencia su petición sin más formalidades que las que se requiera de su sola identificación, y pueda ser defendida oficiosamente (defensoría pública) o para el caso de que acudan varios casos en las mismas circunstancias de vulnerabilidad en la zona territorial en que se declare la violencia se les asigne un representante común.
4. El juzgador deberá allegarse de todos los elementos de juicio para mejor proveer, y tendrá las más amplias facultades de suplir las deficiencias de la queja o acción intentada. De igual forma, podrá desahogar audiencias en las que se haga la convocatoria abierta y pública para que acudan ante él quienes se consideren en igualdad de circunstancias para que expongan ante él los hechos y motivos de su petición.
5. El juzgador dictará un único fallo pero con todos los efectos generales que beneficien no solo a quien lo solicitó sino a todas aquellas persona en situación de vulnerabilidad similar, debiendo dar vista a todas aquellas autoridades del lugar de violencia.
6. Junto con lo anterior, podría llegarse a ponderar la posibilidad de designar jueces que conozcan o se especialicen exclusivamente en este tipo de acciones colectivas en clave de género.

Por último, debemos recordar que los derechos de las mujeres mexicanas aún se encuentran mermados, incrementándose la discriminación en su contra, cuando forma parte de grupos como los indígenas, menores de edad, adultos mayores, diversidad sexual, personas con discapacidad, lo que evidentemente complica la solución a los distintos problemas, y manifiesta la importancia de que los mismos sean atajados de forma exhaustiva, integral y sistemática, desde todos los ámbitos, pues es necesario que las mujeres podamos ejercer libre y plenamente nuestros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

## VI. Cierre

Sé que la agenda pública para empoderar a las mujeres es muy amplia, pues como dijo Kofi Annan, como Secretario General de la ONU: "*Una completa igualdad (para la mujer) significa más que el logro de objetivos estadísticos; debe cambiar la cultura*", por lo que reitero que es deber de autoridades federales y locales, partidos políticos y ciudadanía ser proactivos y creativos para cambiar la cultura mexicana.

No nos conformemos con los logros alcanzados, sigamos adelante, concibamos más propuestas que puedan ser difundidas con la celeridad que requiere este trascendental tema. Toda conducta contra la igualdad, toda simulación es un retroceso en la distribución justa de beneficios, derechos, oportunidades, tareas y responsabilidades de la sociedad en su conjunto.



# *¿INSTITUTO Y TRIBUNAL NACIONAL DE ELECCIONES EN MÉXICO?*

*Raúl Montoya Zamora\**

**SUMARIO:** 1. "Centralización" y "Federalización" de las elecciones, aspectos semánticos; 2. Argumentos a favor de la nacionalización de las elecciones y su refutación; 3. Fuentes de la investigación.

---

\* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango, doctor en Derecho por la Universidad Juárez del Estado de Durango; Especialista en Justicia Constitucional y Procesos Constitucionales por la Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo España; Perfil PROMEP; miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT; Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango.

Recibido: 16 de agosto de 2013  
Aceptado: 21 de febrero de 2014

**Resumen:**

En el presente trabajo se presentan algunas reflexiones en torno a la propuesta de crear un Instituto y Tribunal Nacional de Elecciones, que eventualmente sustituiría los Institutos y Tribunales Electorales de los Estados.

Nuestro análisis se efectuará fundamentalmente sobre la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en la LXII legislatura del Congreso de la Unión, mediante la cual se pretende reformar los artículos 21, 41, 60, 73, 76, 99, 102, 105, 116 y 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar paso a la creación de un Instituto y Tribunal Nacional de Elecciones, con la consiguiente desaparición de los órganos electorales de las entidades federativas, tanto administrativos como jurisdiccionales.

Lo anterior, con el propósito de refutar los argumentos esgrimidos en defensa de esa tesis, y mostrar la conveniencia de mantener el esquema federal en la organización de las elecciones en México, pero dentro de un marco de estrecha colaboración con las autoridades electorales federales.

**Palabras clave:** Instituto Nacional de Elecciones, Tribunal Nacional de Elecciones, Institutos y Tribunales Electorales de los Estados.

**Abstract:**

In this paper we present some reflections on the proposal to establish an Institute and National Elections Tribunal, which eventually would replace the Electoral Institute and State Courts.

Our analysis is carried out mainly on the initiative presented by the parliamentary group of the National Action Party in the legislature LXII Congress by which it seeks to amend articles 21, 41, 60, 73, 76, 99, 102, 105, 116 and 122 of the Constitution of the United Mexican States, to make way for the creation of an Institute and National Elections Tribunal, with the disappearance of the electoral bodies of the states, both administrative and judicial. The above, in order to refute the arguments in defense of this thesis, and show the desirability of maintaining the federal scheme in the organization of elections in Mexico, but within a framework of close cooperation with federal election officials.

**Key words:** National Institute of Elections, National Elections Tribunal, Institutes and electoral courts of the States.



## **1. "Centralización" y "Federalización" de las elecciones, aspectos semánticos**

Al hacer uso a nuestro derecho de estipulación lingüística, entendemos por "centralización de las elecciones", la tendencia que sugiere que dentro de un sistema federal, las elecciones se organicen, califiquen y validen por órganos de carácter central, con el consiguiente desconocimiento de la potestad de las entidades federativas, de poder hacerse cargo de la función electoral dentro de su respectivo ámbito competencial.

Mientras tanto, entendemos por "federalización de las elecciones", la posibilidad de que la función electoral pueda ser ejercida, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, por autoridades federales y locales.

Centralizar o seguir manteniendo el esquema de organización federal de las elecciones en México, no es un tema novedoso, ya que estuvo presente en la reforma electoral de 1989-1990, cuando se creó el Instituto Federal Electoral. Igualmente, el tema fue objeto de debate, previo a la aprobación de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 13 de noviembre de 2007.

Prácticamente todas las fuerzas políticas, en el marco de la llamada "Reforma Política", presentaron diversas iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tendentes a nacionalizar las elecciones en México.

Una de esas iniciativas, fue presentada por la Diputada Mónica Fernández Balboa, a nombre del grupo parlamentario del PRD, con fecha 31 de julio de 2007.<sup>1</sup> En la citada iniciativa, se proponía crear el Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana, como un organismo público autónomo, permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tendría la función estatal de organizar las elecciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo

---

<sup>1</sup> Disponible en [http://sitl.diputados.gob.mx/cuadros\\_comparativos/2CP1/0796-2CP1-07.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/cuadros_comparativos/2CP1/0796-2CP1-07.pdf), fecha de consulta [24 de octubre de 2012].

de la Federación; de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las Entidades Federativas; Municipales; de Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de los procesos de participación ciudadana, cuyas actividades se regirían por los principios de certeza, legalidad, independencia.

Al dar a conocer la pretendida iniciativa, muy pronto se formaron opiniones muy calificadas para echar por la borda su contenido.

Entre los argumentos más contundentes, encontramos aquellos realizados en el sentido de que nacionalizar las elecciones era una franca violación a la soberanía de los estados y al pacto federal, pues parte de la soberanía estatal radica en poder elegir a sus representante de conformidad con las normas, principios e instituciones creadas por los propios estados, y al crear una legislación electoral nacional, con un ámbito de validez también nacional, se violentaba la soberanía estadual.

No obstante, hoy aparece nuevamente el debate sobre la mesa, tal vez con algunos argumentos nuevos, pero con la misma finalidad: crear un sistema nacional de elecciones para todo el país, con la consiguiente desaparición de los institutos electorales y tribunales electorales de la República Mexicana.

En ese sentido, en el Pacto por México,<sup>2</sup> se prevé dentro de los acuerdos para la gobernabilidad democrática: "crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales."

Como parte de las iniciativas tendentes a concretar el acuerdo de referencia, tenemos la planteada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional ante la LXII legislatura del Congreso de la Unión: mediante la cual se pretende reformar los artículos 21, 41, 60, 73, 76, 99, 102, 105, 116 Y 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

---

<sup>2</sup> Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Porto-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>, fecha de consulta[1 de mayo de 2013].

para dar paso a la creación de un Instituto y Tribunal Nacional de Elecciones, con la consiguiente desaparición de los órganos electorales de las entidades federativas, tanto administrativos como jurisdiccionales.

Analicemos cuáles son los argumentos que se esgrimen en favor de la propuesta, para estar en condiciones de verificar su razonabilidad.

## **2. Argumentos a favor de la nacionalización de las elecciones y su refutación**

¿Qué es lo que se argumenta para sostener la propuesta?

Se argumenta que existe una duplicidad de funciones, entre autoridades electorales federales y locales, y que por tanto es factible que una sola autoridad se haga cargo de la organización de las elecciones en todo el país.

Respecto de este punto, lejos de pensar que la mejor solución es la nacionalización de las elecciones, se tiene que pensar en fortalecer la autonomía e independencia de todas las autoridades electorales, y organizar esquemas de cooperación institucional que permita el desarrollo de la función electoral de manera óptima.

En ese sentido, es digno de mencionar que el Instituto Federal Electoral (IFE), con la finalidad de establecer las condiciones del trabajo de colaboración entre ese Instituto y los 14 institutos electorales locales para las elecciones de presente año (2013), propuso la elaboración de un modelo de convenio único, para:

- Establecer relaciones de cooperación con todos por igual, con claridad de criterios, conocidos de antemano y en las mismas condiciones, sin excepción.
- Establecer los campos generales de colaboración.

- Fortalecer las relaciones de los órganos electorales locales con los Vocales Ejecutivos del IFE, que son los mejor capacitados para atender y resolver asuntos en los estados.<sup>3</sup>

Con ello, se generó el compromiso de firmar un convenio de apoyo y colaboración con el propósito de lograr el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la organización de los procesos electorales, tanto a nivel federal como estatal.

Así las cosas, necesitamos más acciones contundentes como la que se mencionó, para ir fortaleciendo la autonomía en independencia de las autoridades electorales federales y locales.

Conviene recordar además, que con motivo de las recientes reformas electorales, los órganos electorales -federales y locales, hacen mucho más que sólo organizar elecciones, ya que son además, árbitros en las contiendas políticas, administradores de justicia a través de la resolución de las quejas, crean normas generales de carácter vinculante, para los ciudadanos, partidos políticos, autoridades, concesionarios y permisionarios de radio y televisión -IFE-, y fiscalizan los recursos de los partidos políticos.<sup>4</sup>

Por consiguiente, las autoridades electorales en México hacen más que simplemente instalar casillas, y esto representa un problema que tendría que resolverse al querer nacionalizar las elecciones.

Asimismo, los tribunales electorales de los estados dejaron de ser simples revisores de la legalidad de los actos emitidos por las autoridades administrativas electorales, para convertirse en parte fundamental de un sistema integral de justicia electoral, que tiende a garantizar los derechos humanos de carácter político electoral. Por lo que pretender que también

---

<sup>3</sup> Disponible en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.92faac40ea85399517bed910d08600a0/?vgnnextoid=5e18c02053a0b310VgnVCM1000000c68000aRCRD>, fecha de consulta [30 de noviembre de 2012].

<sup>4</sup> Véase, CORDOVA Vianello, Lorenzo. "Los dilemas de un órgano único". En *Voz y Voto*, disponible en <http://www.te.gob.mx/comunicacionsocial/resumen/resumen/pdf/2013/090513.pdf#page=31>, fecha de consulta [10 de mayo de 2013].

se centralice la función jurisdiccional, ameritaría una mayor reflexión, que no puede resolverse simplemente pretendiendo que las actuales Salas del Tribunal Electoral asuman la función que hoy tienen los órganos jurisdiccionales electorales de los estados.

Por otra parte, a favor de la nacionalización de las elecciones, también se argumenta que con la eliminación de los órganos electorales de las entidades federativas, se obtendría un ahorro significativo en las elecciones. Este argumento, sin duda no toma en consideración lo siguiente.

El Presupuesto del Instituto Federal Electoral (IFE) para el año de 2012, en el que sólo organizó las elecciones federales, fue de 15,953 millones, 899 mil pesos -1,222, millones, 989,568, dólares-.<sup>5</sup>

Mientras que el presupuesto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), fue de 2,368 millones, 962,800 pesos -181 millones, 599,296 dólares-.<sup>6</sup>

Esto es, el presupuesto de ambas autoridades electorales para el proceso electoral federal, fue alrededor de más de 18,000 millones de pesos -1,379, millones, 838,976, dólares-.

En el año 2013, en el que el IFE no organiza elecciones federales, el presupuesto aprobado ascendió a la cantidad de 11,019 millones, 848, mil 180 pesos.<sup>7</sup>

Para el año 2013, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, obtuvo un presupuesto de 2,152, millones, 408,000 mil pesos.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Presupuesto de egresos de la Federación 2012. P. 85. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2012.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2012.pdf), fecha de consulta [24 de octubre de 2012].

<sup>6</sup> *Ídem.*

<sup>7</sup> Presupuesto de egresos de la Federación 2013. P. 43. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2013.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2013.pdf), fecha de consulta [13 de agosto de 2013].

<sup>8</sup> *Ídem.*

En las entidades federativas, contamos con la información del gasto en promedio de 26 tribunales electorales del país en año electoral –donde el presupuesto tiende a ser mayor que en años no electorales-, el cual asciende en su totalidad a 656 millones de pesos -50, millones, 287,468, dólares- (Díaz Santana, 2012: 6). Bajo este cálculo, los 32 tribunales no llegarían a 900 millones de pesos.

Sólo a manera de ejemplo, en EU, las elecciones costaron aproximadamente 6,000 millones de dólares, según el prestigiado Centro de Política Responsable (CRP).<sup>9</sup>

Si sólo comparamos el presupuesto asignado al TEPJF -2, 368 millones, 962, 800 pesos-, con el otorgado a 26 tribunales electorales de las entidades federativas -656 millones de pesos-, no necesitamos mucho esfuerzo intelectual, para predecir que si desaparecemos de un plumazo los órganos jurisdiccionales electorales de los estados, el presupuesto del TEPJF no sólo aumentaría levemente, sino que se triplicaría, si consideramos que dicho órgano jurisdiccional requeriría mayor presencia, y recursos materiales y humanos para hacer frente a la carga de trabajo que implica el resolver los conflictos derivados de la celebración de los comicios en las entidades federativas.

El mismo razonamiento cabría respecto de la creación del órgano nacional de elecciones, con la consiguiente desaparición de los institutos electorales de los estados, ya que si se pretende que bajo la estructura del IFE - Consejos, Juntas locales y Distritales-, se encarguen de la función que realizan las autoridades administrativas electorales de los estados, sin duda que se tendrían que crear más órganos que pudieran constituirse en las demarcaciones territoriales estatales y municipales: Por lo que la reducción del costo que representan la organización de las elecciones, se vería matizada ante la necesidad de multiplicar los órganos del actual IFE.

---

<sup>9</sup> Disponible en <http://www.cnnexpansion.com/economia/2012/01/08/6000-mdd-costarian-las-elecciones-de-eu> fecha de consulta [30 de noviembre de 2012].

En efecto, el Instituto Nacional de Elecciones, tendría que tener la capacidad no sólo para organizar las elecciones federales a través de las cuales se renuevan 500 diputados, 128 senadores y 1 presidente de la República, sino también, la capacidad para organizar en ocasiones, de forma simultánea: 32, elecciones estatales; 2,457 elecciones municipales; 1,137 de distritos locales y 16 correspondientes a delegaciones en el Distrito Federal, sin contar con aquellos estados donde los órganos electorales atienden elecciones para renovar autoridades comunales o seccionales dentro de los propios municipios.

Como se puede apreciar, la supuesta solución sería más costosa que el problema que se pretende resolver con ella.

En consecuencia, desde nuestra perspectiva, el argumento económico no cobraría un peso significativo en la toma de la decisión correspondiente. Otro argumento que se esgrime a favor de la nacionalización de las elecciones, es aquel que señala la falta de capacidad de las personas que integran los órganos electorales de los estados, para hacerse cargo de las elecciones. Esto es, este argumento atiende a la falta de preparación de las personas en materia electoral.

Con referencia a este asunto, cabe apuntar que en primer lugar, la totalidad de las legislaciones electorales de las entidades federativas, establecen como requisitos para ocupar los principales cargos en los órganos electorales –administrativos y jurisdiccionales- tener conocimientos en materia electoral. Mandato que implica el deber de los integrantes de las legislaturas, de realizar los nombramientos sobre la base del cumplimiento de todos los requisitos legales, entre ellos, el apuntado, so pena de que el acto de nombramiento pueda ser invalidado por el TEPJF, por no cumplir con ese requisito.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Tal como sucedió con la revocación como Magistrado Electoral Supernumerario del Tribunal Electoral de Colima del Ciudadano Enoc Francisco Morán Torres, realizada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-JDC-24/2013 y SUP-JDC-91/2013, acumulados. Dicho ciudadano no acreditó tener la edad, ni la antigüedad en la expedición del título de licenciado en derecho, requeridos para ocupar en encargo. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JRC/SUP-JRC-00024-2013.htm> fecha de consulta [1 de mayo de 2013].

Ahora bien, el hecho de decir que en los estados no existen personas lo suficientemente versadas en la materia electoral, como para hacerse cargo de la organización, calificación y resolución de las controversias electorales, implica desconocer la labor que han realizado las universidades y centros de investigación, en la preparación de recursos humanos altamente capacitados en cuestiones electorales.

Es un insulto para las universidades públicas de los estados, que a estas alturas se diga que no hay personas preparadas para hacerse cargo de la función electoral.

En cada uno de los estados, existen personas cuyos talentos y conocimientos en materia electoral, están al nivel de los mejores del mundo, y negar esta realidad, es completamente una aberración.

Otro dato adicional, que es fundamental para reflejar el grado de profesionalismo de las autoridades electorales estatales, en el ámbito jurisdiccional, es que de la totalidad de las sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales electorales, sólo se impugnan el 21.4%. De las cuales sólo se revocan en promedio el 4.1% por las instancias federales.<sup>11</sup>

Esto manifiesta el grado de profesionalismo y objetividad de los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas.

Igualmente, un argumento que se esboza para reforzar la tesis de la nacionalización de las elecciones, tiene que ver con el señalamiento realizado en el sentido de que los titulares de los institutos y tribunales electorales de los estados, son impuestos por el gobernador en turno, y por ende, existe desconfianza de la ciudadanía hacia esos órganos electorales.

---

<sup>11</sup> DÍAZ Santana, Héctor, (coordinador general). *"Diagnóstico de la Justicia Electoral en las Entidades Federativas"*. México, Ed. Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, y Fondo Nacional para el Fortalecimiento y Modernización de la Impartición de Justicia en México, 2011, pp. 137-140.



En la iniciativa de reforma constitucional presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII legislatura del Congreso de la Unión, con ese respecto se establece lo siguiente:

El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, instituciones responsables de organizar y calificar las elecciones federales, a pesar de ser perfectibles en muchos sentidos, han mostrado un desempeño independiente del poder político y de carácter primordialmente técnico. Dicho fenómeno, en cambio, no ha sido observado en las instituciones homólogas que existen en las entidades federativas.

Andreas Schedler, ha identificado un "menú de manipulación electoral" que reconoce una diversidad de tácticas utilizadas por grupos que buscan perpetuarse en el poder: el fraude electoral, la represión, la inequidad en la contienda y la manipulación de actores y reglas clave en el juego democrático. De dicho menú, Schedler ha encontrado que en México, en muchas entidades federativas, se ha recurrido a la manipulación de actores, en concreto, señala que algunos gobernadores han "colonizado las instituciones electorales" y han "explotado recursos del estado con fines partidistas" para reducir la incertidumbre que conlleva una elección y garantizar el triunfo de su partido político.

En este sentido, es importante considerar diversos hechos sucedidos en fechas recientes respecto al uso partidista que diversas dependencias del Gobierno de la República han hecho de los programas sociales con fines político-electorales, particularmente, en aquellas entidades federativas con procesos electorales en desarrollo.

A mayor abundamiento, por sus características propias, los organismos electorales en los estados presentan un panorama muy diverso de mecanismos para garantizar la calidad de las elecciones y la proyección de los resultados, no logrando siempre la eficiencia

que requiere el perfeccionamiento de la democracia a nivel nacional. Tales son los casos, por ejemplo del funcionamiento oportuno y riguroso de los sistemas de resultados preliminares, o de la difusión de los cómputos finales a la sociedad, para garantizar la transparencia en la administración de los comicios.

Así pues, la democratización a nivel local aún enfrenta muchos retos, uno de los cuales se refiere a procesos electorales organizados y calificados por autoridades imparciales, que no se encuentren subordinadas a caciques influencias de grupos de poder locales, de cualquier género. La experiencia en los estados revela un sistemático uso faccioso de las autoridades en materia electoral, que pone en riesgo la razón de ser de dichos organismos e imposibilita la llegada de una democracia plena en el país.

En virtud de lo anterior, y en congruencia con las demandas históricas por elecciones libres y equitativas del Partido Acción Nacional, se propone la creación del Instituto Nacional Electoral (INE). El INE –que sustituiría al Instituto Federal Electoral (IFE) y a los 32 institutos equivalentes en cada entidad – gozaría igualmente de autonomía constitucional, su máximo órgano de gobierno se integraría por diez consejeros y un presidente, con derecho a voz y voto, además de las representaciones partidistas y del Poder Legislativo, solo con derecho a voz. El INE sería la autoridad responsable de organizar la celebración de los comicios para elegir tanto a representantes a nivel federal, como a representantes a nivel local. De este modo, el Partido Acción Nacional, con una visión subsidiaria, busca la creación de instituciones sólidas que funcionen como contrapesos reales, que operen con los principios rectores que hoy rigen la actuación del IFE, en los estados de la República y en el Distrito Federal. El objetivo es claro: evitar que cualquier grupo de influencia política o económica, sea cual fuere su origen, y su fuente de poder, estén imposibilitados para meter las manos de todas las elecciones que se realizan en el país. Lo que se pretende es una auténtica competencia con piso parejo para todas las fuerzas políticas, en la

pluralidad de circunstancias que caracterizan a las diversas regiones de México.

En el mismo sentido, y bajo los mismos argumentos, se estima pertinente que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sea la autoridad responsable de resolver las controversias que se susciten a partir de las decisiones que tome el Instituto Nacional Electoral. Es decir, el TEPJF resolvería las impugnaciones que se hicieren tanto para procesos electorales a nivel federal, como a nivel estatal y del Distrito Federal. Esta medida representaría una garantía de que las impugnaciones sean resueltas con base en criterios técnicos, ajenos a cualquier presión política.

Un árbitro del proceso electoral autónomo es una condición estrictamente necesaria, para una democracia acabada, fuerte y estable. De otra manera, las entidades federativas se encontrarán en un permanente proceso de transición democrática, en el que el grupo en el poder se enfrentará a la ciudadanía a través de elecciones viciadas, manipuladas e inequitativas. Es decir, las elecciones, en algunos casos, seguirán siendo un medio de legitimación de cacicazgos y no un ejercicio de libertad política para elegir auténticos representantes populares.

Es cierto que el desempeño de las autoridades electorales federales no ha sido intachable y que existen cuestiones que deben de ser revisadas a profundidad para evitar futuros cuestionamientos a sus decisiones. Sin embargo, dada la visibilidad que tienen estos órganos, su actuar es más transparente, lo que les obliga a regirse conforme a los principios de legalidad e imparcialidad.<sup>12</sup>

Como se puede advertir lo anterior, a juicio de los autores de las iniciativas, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de

---

<sup>12</sup> Iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, pp. 2-5.

la Federación, han mostrado un desempeño independiente del poder político y de carácter primordialmente técnico. Igualmente, refieren que dicha situación no ha sido observada en las instituciones homólogas que existen en las entidades federativas, donde advierten que los órganos electorales de los estados, no son lo suficientemente imparciales, dado que se encuentran subordinados a caciques, y a influencias de grupos de poder locales, de cualquier género.

Con ese respecto, me apena decir que a nivel de la designación de los integrantes de los órganos electorales federales –IFE YTEPJF-, no cambia mucho la situación, dado que se tiene la sospecha de que los titulares de estos órganos son nombrados a través de componendas entre los partidos políticos y el titular del poder ejecutivo federal. Por ello, también estos órganos padecen esa crisis de desconfianza ante la ciudadanía. Sería muy ingenuo suponer que un órgano de carácter central estaría ajeno a las influencias de los actores políticos que los designan.

Un indicador que revela el nivel de confianza de los organismos electorales, es el contenido en la segunda encuesta de nacional cultura constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño de estado. IFE-III, UNAM, 2011. Donde el IFE mostró un 6.3 de nivel de confianza, al igual que los Institutos Electorales de los Estados, mientras que los jueces y magistrados un 5.9, y los partidos políticos un 5.5.<sup>13</sup>

Por otra parte, de acuerdo con un estudio denominado "Parámetro Estatal 32"<sup>14</sup> realizado por Parametría en marzo de 2013, se puede observar que la confianza que los ciudadanos depositan en los institutos electorales de los estados cambia de estado a estado, y ha tenido variaciones a lo largo del tiempo.

El estudio muestra que a nivel nacional, 46 % dijo confiar "mucho" o "algo" en los entes encargados de organizar y capacitar a los ciudadanos que

<sup>13</sup> Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/encuestaconstitucion/pdf/encuestaconstitucion7.pdf>, fecha de consulta [24 de octubre de 2012].

<sup>14</sup> Disponible en <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4550#.UdSq9Vay2ZA.twitter>, fecha de consulta [14 de agosto de 2013].

participan conformando las mesas de votación en los procesos electorales locales, en contraste, 52 % afirmó tener "nada" o "poca" confianza en estas instituciones.

Entre los estados que renovaron cargos de elección popular durante el 2013, los que cuentan con mayores índices de confianza en los Institutos Electorales locales son: Sinaloa, Tlaxcala, Baja California, Durango y Sonora, con porcentajes que van del 55 % al 68 %, en el estado de Oaxaca, la confianza en este órgano se encuentra dividida (49 %), para el resto de las entidades las opciones de denotan desconfianza alcanzan niveles superiores.

Los institutos electorales de Aguascalientes, Hidalgo y Puebla son quienes menos confianza inspiran entre los entrevistados, ya que los porcentajes de desconfianza llegan al 57 %, 59 % y 63 % respectivamente.

Comparando los resultados sobre la confianza que la ciudadanía tiene del Instituto Federal Electoral (IFE) con los obtenidos por los institutos locales, se puede observar que el IFE hasta el año 2011 gozaba de mayor confianza.

En 2009, el 57 % de los entrevistados dijo tener mucha o algo de confianza en esta institución, para 2011 ese porcentaje disminuyó al 49 %, y en la más reciente medición la tendencia se invirtió: 51 % dijo tener nada o poca confianza en el IFE. Como se puede apreciar, a lo largo de cuatro años, el Instituto Federal Electoral ha perdido la confianza que le inspira a los ciudadanos.

Ante este escenario, tenemos que la ciudadanía desconfía tanto de los organismos electorales locales como de los federales.

De tomar como válido el argumento de la desconfianza, entonces también tendríamos que centralizar la función jurisdiccional en el Poder Judicial de la Federación, desapareciendo la jurisdicción de las entidades federativas –tribunales de justicia y jueces-, dado que también se tiene la sospecha de

que los poderes judiciales de los estados son controlados por los gobernadores.

Hasta llegar al absurdo de centralizar todas las funciones que les corresponden a las entidades federativas, por esa sospecha de desconfianza.

El referido esquema, es contrario al funcionamiento de una federación en países con dimensiones territoriales y demográficas grandes, donde la centralización de funciones produce esquemas ineficientes en el ejercicio de éstas.

Al lado de lo anterior, no existen bases contundentes para desconfiar del trabajo realizado por los órganos electorales de los estados, ya que por citar un ejemplo, aproximadamente el 90% de las sentencias de tribunales electorales locales, sometidas al escrutinio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son confirmadas en sus términos.

Al respecto, se tiene que de acuerdo con el informe anual 2011-2012 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>15</sup> por lo que concierne a los asuntos relacionados con procesos electorales locales, del total de medios de impugnación conocidos tanto por la Sala Superior como por las Salas Regionales, sólo el 10.85% resultó fundado.

Esto significa que de la totalidad de las controversias que se presentaron para impugnar las resoluciones emitidas por los tribunales locales -2,949 asuntos-, se revocaron, un total de 321 y sólo se modificaron 169.

Aunado a lo anterior, se tiene que la mayoría de las sentencias de los tribunales locales no son impugnadas, y son aceptadas en sus términos por las partes. De ello, se puede inferir que mucho más del 95% de las sentencias que emiten los tribunales locales quedan firmes. Hecho que no

---

<sup>15</sup> Informe anual 2011-2012 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2012. Disponible en: [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informe\\_anual/pdf/Informe\\_de\\_labores\\_2011-2012.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informe_anual/pdf/Informe_de_labores_2011-2012.pdf) p. 122 fecha de consulta[14 de agosto de 2013].

se podría lograr si las sentencias fueran completamente infundadas, y realizadas con el propósito de favorecer indebidamente a alguna de las partes.

En ese sentido, no hay bases para afirmar que los órganos electorales de los estados no son lo suficientemente autónomos e independientes, pues la evidencia demuestra lo contrario.

Por tanto, la solución no está en eliminar o desaparecer a los órganos electorales de los estados, sino en impulsar muy fuertemente el papel de estos órganos y darles un renovado impulso.

Se tiene que hacer más transparente el proceso de designación de las autoridades electorales federales y locales, de tal suerte que le quede claro a la ciudadanía que al frente de esos organismos están las mejores personas - mujeres y hombres- que tiene el estado para hacerse cargo de tan importante responsabilidad.

Actualmente, en casi la totalidad de las legislaciones electorales, se exige como requisito para ocupar el cargo de consejero o magistrado electoral, no contar con vínculos partidistas, lo que asegura la independencia e imparcialidad de los ciudadanos que se hacen cargo de la función electoral. Incluso, este requisito se ve reforzado con la garantía jurisdiccional de poder impugnar el nombramiento en cuestión, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, cuando se tenga evidencia contundente de los vínculos partidistas de los ciudadanos designados. Tal y como sucedió con la revocación del nombramiento de Luigi Paolo Cerda Ponce, como Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, realizada por la Sala Superior, al resolver el expediente SUP-JDC-3234/2012; en donde esencialmente se determinó que el ciudadano incumplió con el requisito relativo a no ser directivo o militante de un partido político o haberse desempeñado como tal dentro de los cinco años anteriores a la designación, en razón de que Luigi Paolo Cerda Ponce, al treinta y uno de diciembre de dos mil siete, desempeñaba el cargo de Presidente de la entonces Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia

del Partido de la Revolución Democrática y, por otra, figuraba como militante de dicho instituto político en el año dos mil ocho.

No obstante lo anterior, se tienen que transparentar aún más los procesos de designación de las autoridades electorales, y extraerlos de la negociación partidista, dado que esa situación es la que empaña la labor realizada por los órganos electorales.

Así, es lamentable por ejemplo, que la Sala Superior al resolver los incidentes sobre incumplimiento de sentencia dentro del expediente SUP-JRC-173/2012,<sup>16</sup> haya llegado al extremo de designar a una magistrada propietaria del Tribunal Electoral del Estado de Sonora, ante el incumplimiento del Congreso local, a una sentencia emitida el 10 de octubre de 2012, que ordenó que dicha instancia realizara el nombramiento.

Incumplimiento que sin duda genera incertidumbre y desconfianza de la ciudadanía, dado que la falta de acuerdo sobre quién debía recaer el nombramiento en cuestión, se debió no tanto a los méritos profesionales y personales de los aspirantes, sino a los intereses partidistas.

Mismo escenario se presenta, a la fecha en que se escribe el presente artículo, respecto de la designación del Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral que deba cubrir la vacante generada por la renuncia del destacado jurista Don Sergio García Ramírez al cargo de consejero. La falta de acuerdos políticos, sobre quién debe cubrir la vacante, sin duda es el obstáculo que impidió que a la conclusión del primer periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados -30 de abril de 2013-, no se designara al consejero faltante, no obstante que se haya realizado el procedimiento respectivo.

Incluso, en contra de la omisión de designar al consejero faltante, Lourdes Eulalia Quiñones, Kamel Athie Flores y Marco Antonio Bernal, interpusieron sendos Juicios para la Protección de los Derechos Político-

---

<sup>16</sup> Disponible en [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias.asp](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias.asp), fecha de consulta [1 de mayo de 2013].



Electorales del Ciudadano, radicados con las claves: SUP-JDC-896/2013, SUP-JDC-897/2013 y SUP-JDC-898/2013, que fueron resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el veintinueve de mayo de 2013, en el sentido de ordenar a la Cámara de Diputados de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión, para que en ejercicio de su facultad deliberativa, procediera de inmediato a designar al Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral que ocupará ese cargo hasta el treinta de octubre de dos mil diecinueve.

No obstante lo anterior, por falta de acuerdos políticos, a la fecha en que se escribe el presente trabajo, no ha sido posible que la Cámara de Diputados cumpla con la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De hecho se han interpuesto tres incidentes de incumplimiento de sentencia, con fechas 13 de junio, 26 de junio y 25 de julio, todos de 2013. En el último de los incidentes referidos, la Sala Superior resolvió que la sentencia de veintinueve de mayo de dos mil trece, dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales SUP-JDC-896/2013, se encontraba en vías de cumplimiento.<sup>17</sup>

Todo lo anterior apunta a la necesidad de reforzar la transparencia en la designación de los titulares de las autoridades electorales federales y locales, para sustraerla de los intereses partidistas.

Una propuesta tendente a transparentar el proceso del que se habla, la constituye la designación de las autoridades electorales mediante sorteo, de entre aquellos ciudadanos que cumplan los requisitos para ocupar el cargo. Este proceso, sustraería de los intereses partidistas la toma de la decisión, en virtud de que todo ciudadano que cumpla con los requisitos legales, tiene la misma oportunidad de ser electo, sin importar su ascendencia con algún partido político.

---

<sup>17</sup> Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JDC/SUP-JDC-00896-2013-Inc3.htm>, fecha de consulta [14 de agosto de 2013].

Asimismo, es preciso que para que estas autoridades generen confianza en la ciudadanía, se establezca un sistema de evaluación del desempeño, para que con parámetros objetivos, se mida la calidad con la que realizan sus funciones.

Además, las autoridades electorales federales y locales, deben apostarle a la colaboración institucional para hacer de la democracia electoral una realidad.

Actualmente, nuestra legislación electoral contempla esquemas de participación y colaboración muy importantes entre las autoridades electorales, que podemos considerar como el justo medio entre los dos extremos en el debate, a saber centralización *vs.* federalización.

Así por ejemplo, el acceso a las prerrogativas de radio y televisión dentro de un proceso electoral local, para los partidos políticos y coaliciones participantes, y para el cumplimiento de los fines de las autoridades electorales locales, se da por conducto del IFE, quien es autoridad única en la administración de los tiempos que correspondan al estado en radio y televisión (art. 41, base III, apartado A, CPEUM).

Las autoridades electorales de las entidades federativas encargadas de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, sólo pueden superar la limitación impuesta por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, por conducto de la Unidad de Fiscalización del IFE (art. 41, base V, CPEUM). Existe la posibilidad que el IFE, mediante convenio celebrado con las autoridades administrativas electorales locales, se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales (art. 41, base V, CPEUM). Es competencia del IFE conocer de los procedimientos sancionadores cuando la conducta cometida infrinja las normas relativas a la propaganda en radio y televisión –contratación de tiempos, propaganda denigrante y de calumnia- (art. 41, base III, CPEUM).

También es competencia del IFE, conocer de los procedimientos sancionadores cuando la conducta denunciada se encuentre relacionada

con la violación de las normas que prohíben a los servidores públicos de la Federación, estados y municipios, utilizar la propaganda institucional con fines de promoción personal; así como cuando se difunda la propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial (art. 41, base III, y 134, párrafos 7 y 8 de la CPEUM).

Asimismo, la totalidad de las entidades federativas utilizan el padrón electoral, la credencial de elector y la lista nominal de electores elaborada por el IFE.

En sede jurisdiccional, el TEPJF tiene la última palabra al conocer y resolver los Juicios de Revisión Constitucional que se promuevan en contra de actos definitivos y firmes de las autoridades electorales de las entidades federativas, encargadas de organizar y calificar las elecciones o resolver las controversias que surjan durante las mismas, siempre y cuando dichos actos y resoluciones sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones (art. 99, fracción IV CPEUM).

De igual manera el TEPJF tiene la última palabra en la tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos (art. 99, fracción V, CPEUM).

Sobre esta última cuestión, es oportuno destacar que la Sala Superior del TEPJF, ha sustentado criterios importantes que tienden a descentralizar el acceso a la justicia electoral en el ámbito de la tutela de los derechos político-electorales del ciudadano.

Como ejemplo de lo anterior, se tiene que el pasado nueve de abril de dos mil once, la Sala Superior del TEPJF, resolvió la contradicción de criterios SUP-CDC-1/2011 y acumulada, entre los sustentados por la Sala Regional de la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal, y las Salas Regionales de la Segunda y Tercera Circunscripciones Plurinominales, con sedes en Monterrey, Nuevo León y Xalapa, Veracruz, todas del TEPJF.

En la referida resolución de contradicción de criterios, la Sala Superior del TEPJF, determinó esencialmente, que los tribunales electorales de las entidades federativas, son competentes para conocer de los conflictos derivados de la integración de los órganos locales de los partidos políticos nacionales. Tal resolución dio origen a la Tesis de Jurisprudencia 5/2011, cuyo rubro es: "INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS LOCALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA CONOCER DE ESOS CONFLICTOS."

Otro ejemplo relacionado con la descentralización de la justicia, lo dio la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en el ámbito de la Justicia Constitucional, donde por mucho tiempo, permaneció el criterio de centralizar el control de la constitucionalidad de forma exclusiva para los órganos del Poder Judicial de la Federación, bajo el argumento de que los jueces de los estados carecían de competencia expresa para efectuar dicho control, contrario a lo que sucedía con los jueces federales, que si contaban con competencia expresa para realizarlo.

En efecto, por muchos años la SCJN sostuvo lo que se denominó el "Monopolio del Poder Judicial Federal" sobre la revisión de la constitucionalidad de las leyes, con la justificación que los órganos jurisdiccionales ajenos al Poder Judicial Federal, carecían de competencia expresa para ello, como ocurre con lo dispuesto en los Artículos 103, 105 y 107 de la CPEUM, que confiere a los tribunales de la Federación la facultad para examinar la constitucionalidad de las leyes y los actos de cualquier autoridad, según se puede apreciar en las tesis de jurisprudencia, cuyos rubros nos indican: "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN." (Tesis de jurisprudencia P./J.73/99), "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE." (Tesis de jurisprudencia 1ª./J.80/2004) y "CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN

## EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. (Tesis de jurisprudencia P/J.74/99).

Hoy día, la SCJN, en cumplimiento a la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el caso Rosendo Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos, ha dejado sin efectos las jurisprudencias de cuenta, y en consecuencia ha establecido las directrices del nuevo modelo de Justicia Constitucional en México, donde además del control abstracto, directo y de tipo concentrado que ejercen los órganos del Poder Judicial de la Federación, admite la coexistencia de un control difuso, a cargo de todos los órganos que ejerzan funciones materialmente jurisdiccionales.<sup>18</sup>

Es con ese tipo de resoluciones, con las que debe haber un constante diálogo e interacción permanente entre órganos jurisdiccionales electorales federales y locales.

Lo mismo debe suceder con las autoridades administrativas electorales federales y locales.

Lejos de los cuestionamientos realizados por la ciudadanía y por los propios partidos políticos, las autoridades electorales deben dejar claro que su compromiso fundamental es con la democracia y con la ciudadanía, que espera mucho de ellos.

Deben demostrar con actos, con hechos, que la Constitución y los derechos humanos no se negocian, no se pactan. Y aplicar las consecuencias que correspondan a los infractores de la norma.

Deben de estar dispuestos a proteger los derechos humanos cuando exista una franca violación a estos; también deben de estar comprometidos a anular una elección cuando tengan las pruebas suficientes de que no se observaron los principios constitucionales de una elección democrática.

---

<sup>18</sup> MONTOYA Zamora Raúl. "El Nuevo Paradigma del Control de la Constitucionalidad en Materia Electoral". México, Ed. Flores editor y distribuidor, 2012.

En fin, su compromiso debe ser con la democracia y el pueblo mexicano.

Sin embargo, las autoridades electorales también requieren el apoyo de los partidos políticos para lograr ese objetivo, pues mientras que estos y sus candidatos no se comporten a la altura que exigen los tiempos actuales, nuestro sistema democrático siempre estará marcado por la desconfianza, por la sospecha, por la falta de certeza en los resultados electorales.

Los partidos políticos y sus candidatos, tienen la obligación de respetar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes que de ella emanen.

Igualmente, dentro de sus obligaciones está la de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos (art. 38.1 a) COFIPE).

También se encuentran obligados a abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas (art. 38.1 p) COFIPE).

Pero tal parece que a algunos actores políticos se les olvida su compromiso con el pueblo mexicano, y con el afán de justificar su incapacidad para ganar adeptos, lo que hacen casi de modo sistemático es atacar a las autoridades electorales, alegando una serie de situaciones que llevan a la población a desconfiar de éstas, y en consecuencia de todo el proceso electoral.

En México, vimos por ejemplo que en el año 2006, Andrés Manuel López Obrador, otrora candidato a la Presidencia de la República, con sus ataques constantes al IFE, ocasionó que la ciudadanía desconfiara de esa autoridad electoral, cuando mantenía excelentes niveles de aceptación.

Y para mal del propio Instituto, la desconfianza se agudizó cuando a través de la reforma electoral de noviembre de 2007, los Consejeros Electorales del IFE se convirtieron en moneda de cambio para que se aprobara la citada reforma, lo que propició la salida inmediata y anticipada del Consejero Presidente, Luis Carlos Ugalde y cinco consejeros más, al modificarse el régimen de nombramientos del Consejo General del Instituto, que a partir de entonces sería escalonado, causando reacciones encontradas entre quienes calificaban esta determinación como una vulneración a su independencia, e incluso, un ajuste de cuentas, y los que la catalogaban como medida indispensable para la recuperación de la certidumbre de la autoridad electoral.

Esperemos que pasada esta elección presidencial de 2012, no interfieran a través de una reforma electoral, en la composición de los organismos electorales federales. Dado que si así sucede, se dañaría aún más la confiabilidad de las instituciones.

Visto el panorama anterior, resulta claro que la solución no está en centralizar las elecciones, sino en fortalecer la autonomía e independencia de las autoridades electorales –federales y locales-, evitando ataques e injerencias indebidas en su funcionamiento, y haciendo de la transparencia y rendición de cuentas de estas autoridades una realidad.

Mientras los partidos políticos, y los gobernantes no aprendan a respetar a las citadas autoridades, muy poco se podrá avanzar al respecto, y siempre estará en entredicho la actuación de los órganos electorales.

Por otra parte, en cuanto al tema de la creación de una legislación electoral única, la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII legislatura del Congreso de la Unión, expresó textualmente lo siguiente:

Como se indicó al inicio de esta exposición de motivos, el desarrollo democrático de las entidades federativas y del país en general se ha dado a ritmos e intensidades diferentes. Ello, en virtud del variado

diseño de las instituciones ligadas al sistema electoral de cada entidad, pero también de las reglas que regulan a los actores y las acciones del juego democrático.

Resulta inadmisibles que al interior de un mismo país existan ciudadanos que gozan de menos libertades políticas, que tienen acceso a una peor democracia o que no cuentan con las mismas garantías para elegir a sus representantes. Resulta inadmisibles que exista un México más democrático para unos que para otros.

Para erradicar las diferencias, Acción Nacional considera urgente que el Congreso de la Unión esté facultado para expedir una legislación electoral y una legislación de partidos políticos que aplique tanto para la federación como para las entidades. Esto permitiría el establecimiento de pautas generales en las materias señaladas para toda la nación y un esquema democrático homologado para todas las partes que integran la federación.

Otorgar dicha facultad al Poder Legislativo Federal, en ningún momento violará el Pacto Federal, pues regulará aspectos generales del proceso electoral y del esquema de partidos políticos, mientras que cada entidad, en su Constitución – o en el caso del Distrito Federal a través de su respectiva legislación secundaria– se encargará de atender las particularidades de cada uno de los territorios. Además, de aprobarse la modificación al texto constitucional para este objeto, se habrá contado con el consentimiento de parte de la mayoría de las legislaturas locales, que son parte del Constituyente Permanente. La presente reforma, como se ha expuesto, busca erradicar, muchos de los vicios y errores del marco normativo vigente, que se vio superado en los últimos procesos electorales. No obstante, existen temas que aún deben de ser motivo de reflexión debido a su complejidad.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Iniciativa de reforma constitucional presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en la LXII legislatura del H. Congreso de la Unión, pp. 8-9.



De lo antes transcrito, se advierte que el argumento central para la creación de una ley electoral única, es el muy variado y diverso diseño institucional de las legislaciones electorales en el país, que a juicio de los autores de la iniciativa, se traduce en el hecho de que algunos ciudadanos del país gocen de menos libertades políticas y tengan acceso a una peor democracia.

Del documento en análisis, no se aprecian elementos objetivos, como por ejemplo, un análisis comparado de las distintas legislaciones electorales de los estados, para llegar a la conclusión que sostienen los autores de la iniciativa en cuestión.

Por lo que no existen argumentos sólidos para afirmar que en el país existan ciudadanos que gozan de menos derechos políticos y que tengan acceso a una peor democracia; máxime, que el tema de los derechos políticos de los ciudadanos cuenta con un marco normativo muy consistente, que se encuentra tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales en materia de derechos humanos aplicables, entre los que se encuentran, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por otra parte, se tiene que considerar que la creación de la Ley Electoral única para todo el país, tendría resistencias por parte de las legislaturas de los estados, quienes habitualmente son los que tienen la potestad de crear las reglas del juego, que responden a las características y complejidad de cada entidad federativa, y que incluso, contiene aspectos que el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales -COFIPE- no reconoce.

Por ejemplo, el COFIPE no reglamenta los usos y costumbres como vía para designar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. En cambio, son varios estados, como Oaxaca, que eligen a sus representantes en base a sus usos y costumbres.

Por tanto, al momento de crear la legislación electoral única, se tiene que tomar en cuenta esta cuestión, ya que de no ser así, se crearía un problema donde no existe.

### 3.- Fuentes de la Investigación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en [http://sitl.diputados.gob.mx/cuadros\\_comparativos/2CP1/0796-2CP1-07.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/cuadros_comparativos/2CP1/0796-2CP1-07.pdf) fecha de consulta [24 de octubre de 2012].
- CNN. <http://www.cnnexpansion.com/economia/2012/01/08/6000-mdd-costarian-las-elecciones-de-eu>, fecha de consulta [30 de noviembre de 2012].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do>, fecha de consulta [30 de noviembre de 2012].
- CORDOVA Vianello, Lorenzo. "*Los dilemas de un órgano único*". En *Voz y Voto*, disponible en <http://www.te.gob.mx/comunicacionsocial/resumen/resumen/pdf/2013/090513.pdf#page=31>, fecha de consulta [10 de mayo de 2013].
- DÍAZ Santana, Héctor. 2010. "*Los efectos del presupuesto para la administración de la justicia electoral local en México*". *Amicus Curiae*, año 4, número 6, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM.*, disponible en <http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas/num6/02.pdf>, fecha de consulta [24 de octubre de 2012].
- DÍAZ Santana, Héctor (coordinador general). "*Diagnóstico de la Justicia Electoral en las Entidades Federativas*". México, Ed. Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, y Fondo Nacional para el Fortalecimiento y Modernización de la Impartición de Justicia en México, 2011.
- Encuesta "Parámetro Estatal 32", realizada por el grupo parametría, Disponible en <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4550#.UdSq9Vay2ZA.twitter>, fecha de consulta [14 de agosto de 2013].

- Informe anual 2011-2012 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2012. Disponible en: [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informe\\_anual/pdf/Informe\\_de\\_labores\\_2011-2012.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informe_anual/pdf/Informe_de_labores_2011-2012.pdf) p. 122 fecha de consulta [14 de agosto de 2013].
- Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.92faac40ea85399517bed910d08600a0/?vgnnextoid=5e18c02053a0b310VgnVCM1000000c68000aRCRD>, fecha de consulta [30 de noviembre de 2012].
- Iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión.
- MONTOYA Zamora, Raúl. *"El Nuevo Paradigma del Control Constitucional en Materia Electoral"*. México, Ed. Flores Editor y Distribuidor, 2012.
- MORLINO, Leonardo, 2005. *"Calidad de la Democracia, Notas para discusión"*. en *Metapolítica*.
- Presupuesto de egresos de la Federación 2012. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2012.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2012.pdf), fecha de consulta [24 de octubre de 2012].
- Presupuesto de egresos de la Federación 2013. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2013.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2013.pdf), fecha de consulta [13 de agosto de 2013].
- Resolución de contradicción de criterios: SUP-CDC-1/2011 y acumulada, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/encuestaconstitucion/pdf/encuestaconstitucion7.pdf>, fecha de consulta [24 de octubre de 2012].
- Sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-24/2013 y SUP-JDC-91/2013, acumulados. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JRC/SUP-JRC-00024-2013.htm>, fecha de consulta [1 de mayo de 2013].

- Sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF, en el expediente SUP-JIN-359/2012, disponible en <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/SUP-JIN-359-2012.pdf>, fecha de consulta, [30 de noviembre de 2012].
- Tesis de Jurisprudencia 5/2011, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

# *LA SUPREMACÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA*

*Júpiter Quiñones Domínguez* \*

**SUMARIO:** I. Introducción; II. Conceptualización de derechos humanos y garantías; III. Interpretación de los derechos humanos; IV. Protección de los derechos humanos; V. Conclusiones; VI. Fuentes de consulta.

---

\* Profesor e investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua, titular de las asignaturas de Derecho Constitucional, Garantías Individuales y Derecho Procesal Constitucional.

Recibido: 02 de octubre de 2013  
Aceptado: 21 de febrero de 2014

**Resumen:**

El presente artículo, aborda de manera sistemática el impacto que dentro del Derecho mexicano producen las reformas a la Constitución de 06 y 10 de junio de 2011, específicamente en lo relativo a la protección de derechos humanos; haciendo no sólo un análisis descriptivo sino resaltando algunas consideraciones que habrán de tomar en cuenta los intérpretes de la Constitución al momento de llevar acabo el nuevo control difuso de constitucionalidad-convencionalidad.

**Palabras clave:** Constitución, derechos humanos, control difuso, convencionalidad.

**Abstract:**

The article in hand systematically approaches the impact among Mexican Law caused by the Constitutional Reforms of June 6th and 10th, 2011 specifically the effects related to the protection of human rights. Not only does the article present a descriptive analysis, but it also highlights certain elements which constitutional interpreters will need to acknowledge when the time comes to take upon the diffuse control of constitutionality and conventionality.

**Key words:** Constitution, human rights, diffuse control, conventionality.

## **I. Introducción**

Como es bien sabido, en el mes de junio de 2011, la Constitución Mexicana fue objeto de una serie de reformas en materia de derechos humanos y respecto al juicio de amparo, la institución procesal de control constitucional con más tradición en el país. Estas reformas, complementadas con nuevos criterios judiciales tanto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vienen a introducir un cambio de paradigma en el sistema jurídico mexicano. Efectivamente, desde nuestra óptica desde la inclusión del juicio de amparo en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1947, y la incorporación de los derechos sociales en el texto original de la Constitución de 1917, no se había presentado hasta 2011 una modificación que impactara tanto a favor de los derechos de los gobernados, pues con ellas se da supremacía a los derechos humanos dentro del sistema jurídico mexicano, independientemente de que se encuentren reconocidos en el texto constitucional o en algún tratado internacional celebrado por el Estado mexicano, además y como consecuencia de esa supremacía se establece por vez primera la posibilidad de que toda persona acuda de manera directa al juicio de amparo por violaciones a derechos humanos contemplados en tratados internacionales; por si este cambio se estima poco, mediante resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se reinterpretan los artículos 1 y 133 de la Constitución en atención a criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde se impone la facultad-obligación a todos los jueces del país de llevar a cabo un control difuso de constitucionalidad-convencionalidad, enfocado a hacer efectiva la prevalencia de los derechos humanos contemplados en la Constitución y en tratados internacionales firmados por México; con esto podemos decir con algunos autores que se da el paso del "Estado de Derecho" al "Estado de derechos" como nuevo paradigma constitucional mexicano.

## II. Conceptualización de derechos humanos y garantías

Entre las citadas reformas destaca la de fecha 9 de junio de 2011, publicada en el periódico oficial de fecha 10 de junio del mismo año, la cual establece nuevos parámetros para la conceptualización, reconocimiento y respeto de los derechos humanos en el país, entre los cuales hay que destacar los siguientes:

En primer término, se introduce un cambio sustancial a la denominación del capítulo primero del título primero de la Constitución, que antes hablaba de "Las Garantías Individuales" y ahora se refiere a "Los Derechos Humanos y sus Garantías", esto desde luego plantea en sí ya algunas interrogantes que si bien ya habían sido tratadas aisladamente por la doctrina, ahora cobran relieve por la nueva redacción del texto constitucional, como por ejemplo ¿Es lo mismo hablar de derechos humanos y de garantías?, si no es así, como aparentemente se desprende de la nueva denominación que se emplea, entonces, ¿Cuál es la diferencia entre unos y otros?

De entrada somos de la idea de que derechos humanos y garantías son conceptos diferentes, y que, en razón de la nueva redacción del texto constitucional se complementan, pues los derechos humanos tienen una connotación moral más que jurídica y se entienden como aquellos que gozan todas las personas por el sólo hecho de pertenecer al género humano, derivados ya de la dignidad humana, ya de la naturaleza misma del ser humano, pues como apunta Jack Donnelly:

"La fuente de los derechos humanos consiste en la naturaleza *moral* del hombre, la cual sólo guarda una débil vinculación con la "naturaleza humana" definida por las necesidades determinables científicamente. Los derechos son "necesarios" no para la vida, sino para la vida digna".<sup>1</sup>

En efecto, coincidimos al menos en dos puntos: a) la naturaleza humana crea necesidades, y éstas a su vez crean derechos; y b) el reconocimiento

---

<sup>1</sup> DONNELLY Jack. "*Derechos Humanos Universales*". Segunda edición, México, Gernika, 1998, p. 35



y satisfacción de esos derechos es lo que hace que las personas gocen de una vida digna, esta dignidad se justifica a sí misma por la empatía que la razón nos exige al interactuar con todos nuestros semejantes. La relación entre estos elementos se da de manera dialéctica puesto que, los derechos humanos configuran la sociedad política pues la "naturaleza humana" que subyace a estos derechos, combina elementos "naturales", sociales, históricos y morales,<sup>2</sup> es decir, son un producto de la cultura, entendida ésta como el "conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc".<sup>3</sup> En consecuencia podemos decir que los derechos humanos son categorías antropocéntricas en un doble sentido, pues provienen de dos fuentes: las necesidades intrínsecas de los seres humanos, y el reconocimiento histórico de los mismos.

Ahora bien, el concepto de derechos humanos tiene su origen en el reconocimiento internacional que después de la segunda guerra mundial se hizo en relación a estas necesidades, como imprescindibles para la paz mundial y la armonía de vida de todos los pueblos de la tierra.<sup>4</sup>

En relación al concepto de garantías individuales, es bien sabido que el mismo surge con bastante anticipación al de derechos humanos, producto de la ideología individualista de los revolucionarios franceses de finales del siglo XVIII,<sup>5</sup> y que ha sido utilizado por algunas de nuestras cartas constitucionales.

Para muchos autores hablar de derechos humanos y de garantías es sinónimo, así por ejemplo Margarita Herrera, partiendo de la división de derechos humanos "filosóficos" en derechos humanos internacionales que según la autora son todos aquellos que constan en instrumentos internacionales, y por otro lado derechos humanos nacionales, que vienen

---

<sup>2</sup> Cfr. DONELLT, Jack, op. cit., p. 38.

<sup>3</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésimo Segunda Edición, versión electrónica. [en línea], disponible en: <http://www.rae.es/rae.html>

<sup>4</sup> Cfr. Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, de 1948.

<sup>5</sup> Recuérdese el célebre artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre de 1789: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución".

a constituir todos aquellos derechos esenciales del hombre reconocidos en ámbito interno de cada Estado, y en el caso de México hasta antes de la reforma de junio de 2011, eran las denominadas garantías individuales.<sup>6</sup>

Para otros, la diferencia estriba en que los derechos humanos son el objeto de protección de las garantías, y éstas son el medio jurídico de protección de aquellos.<sup>7</sup> Esta última es la postura que hasta ahora, y dado la redacción actual del capítulo primero, título primero y del artículo 103 de la Constitución, nos parece más acertada, sin embargo, tal y como refiere el Dr. Fix Zamudio, no hay que confundir las garantías constitucionales, entendidas como medios procesales de protección de la Constitución, con las garantías individuales, que son medios jurídicos de protección de los derechos humanos.<sup>8</sup>

Para mayor claridad del concepto, cabe citar la distinción hecha por Ferrajoli cuando dice:

"Llamaré garantías *primarias o substanciales* a las garantías consistentes en las obligaciones o prohibiciones que corresponden a los derechos subjetivos garantizados. Llamaré garantías *secundarias o jurisdiccionales* a las obligaciones, por parte de los órganos jurisdiccionales, de aplicar la sanción o declarar la nulidad cuando se constaten, en el primer caso, actos ilícitos y, en el segundo, actos no válidos que violen los derechos subjetivos y, con ellos, sus correspondientes garantías primarias".<sup>9</sup>

En atención a lo anterior, se puede decir a manera de ejemplo que el capítulo primero del título I de nuestra Constitución contiene un catálogo de garantías primarias, y el juicio de amparo es una garantía secundaria o jurisdiccional de las mismas.

---

<sup>6</sup> Cfr., HERRERA Ortiz, Margarita. "*Manual de Derechos Humanos*". Cuarta edición, México, Ed. Porrúa, 2003, pp. 5-7.

<sup>7</sup> Cfr. DEL CASTILLO del Valle, Alberto. "*Garantías del Goberando*". México, Ediciones jurídicas Alma S.A., 2003., p. 13.

<sup>8</sup> Fix Zamudio, Héctor. "*Estudio de la Defensa de la Constitución en el ordenamiento Mexicano*". Segunda Edición, México, Ed. Porrúa, 2011, p. 11.

<sup>9</sup> FERRAJOLI Luigi, "*Garantías*, En: " Jueces para la Democracia", Año 2000, Número 38, p. 40.

En efecto si tomamos en cuenta que el artículo 1 de la Constitución en su párrafo primero modificado, expresa que:

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Debemos concluir que el órgano reformador de la Constitución hizo una diferenciación entre los derechos humanos que son reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales por una parte, y por la otra, las garantías establecidas para la protección de los mismos.

Esto no es novedoso en México, pues ya en textos constitucionales históricos se hacía esta diferenciación, por ejemplo el artículo 1 de la Constitución de 1857 disponía:

"El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara: que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".<sup>10</sup>

De igual forma, el texto anterior a la reforma de junio de 2011 hacía referencia a las "garantías que otorga esta Constitución", de donde se desprendía que la Constitución "otorgaba" las garantías más no los derechos, pues se entendía que éstos fueron reconocidos tácitamente por el constituyente mexicano.

Además de lo anterior, hay que tomar en cuenta que también mediante reforma de fecha 3 de junio de 2011, publicada en el Diario Oficial el día

---

<sup>10</sup> Cfr. TENA Ramírez, Felipe. "*Leyes Fundamentales de México 1808-1999*". Vigésimo Segunda Edición Actualizada, México, Ed. Porrúa, 1999, p. 607.

4 del mismo mes y año, se modificaron diversos preceptos constitucionales dando nueva estructura al juicio de amparo, y uno de estos preceptos fue el artículo 103, para quedar de la siguiente manera:

**"Artículo 103.** Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

**I.** Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;

**II...**

**III..."**

Como puede observarse, la nueva redacción del artículo 103 confirma la teoría de la diferencia entre derechos humanos y garantías de los mismos, sin que pueda confundirse en este caso el término "garantías" con el de garantías constitucionales o jurisdiccionales, porque, al ser este precepto fundamento de procedencia del amparo, si se interpretara en la fracción I el término garantías como garantía procesal, tendríamos que concluir que el artículo es autorreferente, lo cual consideramos poco probable.

Al margen de lo anterior, y no obstante el avance que la reforma representa para el respeto y efectividad de los derechos humanos en el país, consideramos que la redacción no es la más afortunada, pues al seguir distinguiendo entre derechos humanos y sus garantías, según nuestro ver, da pie a que continúe la confusión terminológica, razón por la cual nos parece que el órgano reformador debió utilizar el término "derechos fundamentales" pues con él se expresa tanto el derecho en sentido *moral*, como su expresión en sentido jurídica, al presuponer la positivización de los derechos humanos (filosóficos), sobre todo en textos constitucionales,<sup>11</sup> y con ello no sería necesario hablar de "sus garantías".

---

<sup>11</sup> Cfr. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. "*Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*". Séptima Edición, España, Editorial Tecnos 2001, p. 31.

En este sentido coincidimos con Carolina León que conceptualiza los derechos fundamentales como "aquellos derechos humanos que se encuentran insertos dentro del ordenamiento jurídico, ya sea dentro de la Constitución Política del Estado, o bien a través de tratados internacionales sobre la materia. Por tanto gozan de una tutela reforzada y son obligatorios para todos los poderes que se integran ese ordenamiento".<sup>12</sup>

### **III. Interpretación de los derechos humanos**

Respecto a la interpretación de los derechos humanos, es bien sabido que ésta en principio encuadra dentro de la hermenéutica constitucional, sin embargo los derechos fundamentales requieren una metodología especial, dado el alto grado axiológico que manejan, pues como menciona Pérez Luño, estos derechos representan una de las decisiones básicas del constituyente a través de la cual los principales valores éticos y políticos de una comunidad alcanzan expresión jurídica.<sup>13</sup>

No obstante lo anterior, y la diversidad de principios interpretativos que la doctrina ha desarrollado en materia de derechos humanos, la nueva redacción de la Constitución establece algunos parámetros esenciales para llevar a cabo la interpretación de estos derechos en México, pues en el artículo primero, párrafos dos y tres dispone:

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el

---

<sup>12</sup> LEÓN Bastos, Carolina. *La interpretación de los derechos fundamentales según los tratados internacionales sobre derechos humanos*. Madrid, Editorial REUS, 2010, p. 42.

<sup>13</sup> PÉREZ Luño, Antonio Enrique, op. cit., p. 310.

Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley".

De lo anterior se desprende los siguientes principios de interpretación:

A) Interpretación conforme a la Constitución. Este principio es de aplicación general en materia constitucional, es decir, se debe de considerar en cuanto a todo el texto de la Constitución y no sólo respecto a los derechos fundamentales, y está dirigido especialmente a los jueces constitucionales que tienen la facultad de declarar nula alguna ley o acto de autoridad, pues en términos generales se debe entender que, ante la posible contradicción de una ley con la Constitución, el interprete debe buscar entre las diversas posibilidades de interpretación, aquella que armonice la ley o acto impugnado con la Constitución, ya que se debe partir de la presunción de constitucionalidad de los actos de autoridad, y en consecuencia como apunta Fix Zamudio, salvo el supuesto de que la inconstitucionalidad legislativa sea evidente e insuperable, previamente a la declaración general de inconstitucionalidad resulta conveniente el intento de conciliar las normas legales impugnadas con las normas fundamentales.<sup>14</sup>

Tal y como refiere Olano García este principio posee sus raíces en la jurisprudencia del tribunal supremo norteamericano, que exige la interpretación de las leyes "*in harmony with the Constitution*".

No obstante sus raíces americanas, es tal vez en el constitucionalismo europeo donde ha tenido mayor desarrollo, pues como afirma García de Enterría para el Tribunal Federal Alemán, este principio, conectado con la presunción de constitucionalidad de las leyes, implica:

"...primero, una confianza otorgada al legislativo en la observancia y en la interpretación correcta de los principios Constitucionales; en segundo término, que una ley no puede ser declarada inconstitucional más que cuando no exista <<duda razonable>> sobre su contradicción con la

---

<sup>14</sup> FIX Zamudio, Héctor y FERRER Mac-Gregor Eduardo. "*Las Sentencias de los Tribunales Constitucionales*". México, Editorial Porrúa, 2009, p.19.

Constitución; tercero, que cuando una ley esté redactada en términos tan amplios que puede permitir una interpretación inconstitucional habrá que presumir que, siempre que sea <<razonablemente posible>>, el legislador ha sobreentendido que la interpretación con la que habrá de aplicarse la Ley es precisamente la que la permita mantenerse dentro de los límites constitucionales".<sup>15</sup>

Recientemente, La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una interesante y trascendente resolución dictada por el Pleno ha determinado que entiende por interpretación conforme a la Constitución y los derechos humanos, pero la divide en dos clases a saber:

"a) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

b) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos".<sup>16</sup>

A nuestro juicio, sólo el principio identificado por la Corte como de "interpretación conforme en sentido estricto" es en realidad un principio

---

<sup>15</sup> GARCÍA de Enterría, Eduardo. *"La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional"*. Cuarta Edición, Thomson Civitas, España, 2006, p. 102.

<sup>16</sup> Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 14 de julio de 2011, publicada en el periódico oficial de fecha 4 de octubre del mismo año, en el expediente "varios" 912/2010, mediante el cual se resuelve la instrucción ordenada por el mismo pleno mediante resolución del expediente "varios" 489/2010 que se refiere a la consulta a trámite de la "asimilación" de la sentencia dictada a su vez por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos, (punto de trámite número 33, a foja 70 del cuerpo de la citada resolución).

de interpretación conforme, pues el primero, esto es, el general, se asemeja más al principio de interpretación *pro homine*, que a continuación se enuncia.

B) Principio *pro homine*. Implica una máxima protección del derecho humano frente a diversas posibles interpretaciones, o como indica Olano García.

"Las normas de derecho humanos deben interpretarse y aplicarse extensivamente en todo cuanto favorezca al ser humano y al pleno goce de los derechos humanos, y restrictivamente en todo lo que los excluya, restrinja y condicione o exceptúe. Los conflictos de normas deben resolverse siempre en el sentido más favorable al ser humano".<sup>17</sup>

C) Principio de universalidad. Como se ha dicho, desde mediados del siglo pasado, los derechos humanos se han venido entendiendo como una categoría universal, en el sentido de que al ser inherente a la persona y a su dignidad humana, no deben en principio ser diferentes por ningún motivo que implique discriminación, es por esta razón que dentro del contexto internacional se ha acrecentado la celebración de diversos tratados dedicados a reconocer y proteger los derechos humanos, a grado tal que en la actualidad se habla ya de "el derecho internacional de los derechos humanos".

En razón de lo anterior, Pérez Luño afirma que cuando la ONU refiere la categoría de universal de su declaración de derechos: "Con esa dimensión de universalidad se quería afirmar, que la protección de los derechos humanos y, consiguientemente su violación no constituirían ámbitos reservados a la soberanía interna de los Estados, sino problemas que afectan a toda la humanidad."<sup>18</sup>

Sin embargo, consideramos que en la actualidad la universalidad es una aspiración más que una realidad, pues las diversas legislaciones internas

---

<sup>17</sup> OLANO García, Hernán Alejandro, op. cit., p. 199.

<sup>18</sup> PÉREZ Luño, Antonio Enrique. "La tercera generación de derechos humanos". Editorial Aranzandi, España, 2006, p. 206.



de cada país hacen que se imponga el relativismo en este tema, y al margen del discurso, la práctica nos revela una constante violación a estos derechos por todo el mundo, de tal forma que, a nuestro juicio, el hablar de universalidad de los derechos humanos, es asumir una postura que implica el tomar estos derechos en serio; pues existen criterios que niegan esta universalidad, como por ejemplo Rascado Pérez, quien considera que en la realidad estos derechos, como el derecho mismo, y al ser parte de éste:

"...es la construcción del discurso dominante, en cuya creación otorga derechos, calidades y potestades, a los sujetos reconocidos dentro de un sistema, más no descubre y reconoce".<sup>19</sup>

Al respecto podemos decir que, independientemente de si asumimos que estos derechos son el resultado o no, del discurso dominante, lo cierto es que el órgano revisor de la Constitución ha dado prevalencia a los mismos dentro de nuestro sistema, y se suma al reconocimiento de la universalidad de los mismos, lo cual según Olano García implica:

"...que su reconocimiento, aplicación y respeto son obligaciones intrínsecas de cada ser humano, sociedad o Estado, y de la comunidad internacional, y de que ellos caen bajo el ámbito y jurisdicción tanto del derecho nacional como del internacional".<sup>20</sup>

Podemos concluir respecto a la universalidad de los derechos, reflexionando en dos sentidos, en primer término asumir que esta universalidad es una categoría deontológica *a priori* del concepto de derecho humanos, pues la humanidad es una y "universal", pero por otro lado, no se puede desconocer las diferencias y relativismos en el reconocimiento, positivización y respeto de estos derechos en el mundo, y es en este sentido en el que se debe trabajar si queremos que esa universalidad teórica se vuelva realidad.

---

<sup>19</sup> RASCADO Pérez, Javier. "La interpretación de los derechos fundamentales". En: Estado Constitucional y Derechos Fundamentales, México, Ed. Porrúa, Universidad Autónoma de Querétaro, 2010, p. 339.

<sup>20</sup> OLANO García, Hernán Alejandro, op. cit., p. 201.

Al respecto Pérez Luño refiere:

"La universalidad no puede quedar relegada a la esfera de los postulados ilusorios, reclama un esfuerzo constructivo tendente a su realización. Para ese empeño constructivista, la universalidad constituye una tarea a cumplir en ámbitos de debate policéntricos multinacionales y multiculturales".<sup>21</sup>

D) Principio de interdependencia e indivisibilidad. Este principio nos construye a entender los derechos humanos como categorías congruentes que tienden a un fin específico a saber: el respeto de la dignidad del ser humano independiente de cualquier consideración externa, pues ésta no se puede dividir, y mucho menos caer en el error de excluir algunos derechos so pretexto del cumplimiento de otros de "mayor jerarquía", ya que lo importante es interpretarlos de manera armónica y a veces proporcional, pero sin perder de vista la finalidad de los mismos que es una e indivisible.

Olano García entiende este principio de la siguiente manera:

"Los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, en el sentido de que son atributos coherentes para la elevación y respeto de la dignidad humana y para el desarrollo armónico, de todos los seres humanos en conjunto, por tanto, cada derecho humano debe hacerse eficaz de una manera congruente con los demás derechos y ninguno de una manera incongruente con los derechos de los demás seres humanos".<sup>22</sup>

E) Principio de progresividad. Íntimamente ligado con el anterior, la progresividad de los derechos humanos, implica entender que no obstante que el reconocimiento y respeto a los mismos se ha dado en forma gradual, ello no implica que se hayan reconocido derechos diferentes o que se hayan sustituido unos por otros, sino que, la consciencia y las necesidades de la humanidad han ido evolucionando de manera tal que nos ha exigido el reconocimiento de nuevos derechos; pero este reconocimiento gradual

---

<sup>21</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. "La tercera generación de derechos humanos". p. 222.

<sup>22</sup> OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro, op. cit., p. 198.

es la dimensión dinámica de un mismo fenómeno, cuyo lado estático es la naturaleza humana, la cual es y ha sido siempre la misma, de modo tal que los nuevos derechos se suman a los anteriores en atención a un mismo fin: la dignidad de las personas.

#### **IV. Protección de los derechos humanos**

En razón de la multicitada reforma en materia de derecho humanos, y también de la reforma constitucional en materia de amparo, llevada a cabo por el órgano revisor de la Constitución con fecha 4 de mayo de 2011 y publicada en el diario oficial de la federación de fecha 6 de junio del mismo año, los derechos humanos alcanzan un nuevo *status* de protección dentro del orden jurídico mexicano, pues si bien es cierto con anterioridad existía la posibilidad de proteger los derechos fundamentales (garantías individuales) que la Constitución contemplaba mediante diversos instrumentos procesales, especialmente el juicio de amparo, en la actualidad también se protegen todos los derechos humanos contemplados en tratados internacionales que hayan sido debidamente signados y ratificados por el Estado mexicano, esto en razón del propio texto constitucional que establece:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece."

"Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;"

Como se puede apreciar, la nueva redacción constitucional autoriza a pensar que los derechos humanos tienen un grado de protección similar al de la propia Constitución, protección que se manifiesta a través de los siguientes medios:

A) No jurisdiccionales: La principal defensa de los derechos humanos que no involucra procesos jurisdiccionales, se constituye por la función de las Comisiones (Nacionales o Estatales) de Derechos Humanos, cuyo fundamento se da en el artículo 102 apartado B, de la Constitución, que establece:

"Artículo 102. Apartado B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

( )

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un estado, el jefe de gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas".

De lo anterior, cabe destacar por lo novedoso, la facultad de investigación que para casos de violaciones graves de derechos humanos se concede a la Comisión en el último párrafo del artículo 102 constitucional, facultad que como se sabe, hasta antes de la reformas de mayo y junio del 2011, se establecía a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**B) Jurisdiccionales:** En materia jurisdiccional es donde a nuestro entender se da el cambio sustancial en materia de protección de los derechos humanos, incluso es menester dividir en dos rubros esta protección tal y como a continuación se hace:

a) Protección mediante instrumentos de jurisdicción concentrada:<sup>23</sup>

1. Juicio de amparo. Como es bien sabido el juicio de amparo es y ha sido por autonomasia, el juicio protector de los derechos fundamentales del hombre en México, y es de destacar que antes de la reforma del 11 de junio de 2011, procedía en forma directa únicamente contra violaciones a las garantías individuales establecidas en la Constitución, pero actualmente es procedente también contra violaciones a los derechos humanos plasmados en cualquier instrumento internacionales que haya sido signado por el Estado mexicano, tal y como lo establecen los artículos 1º párrafo primero, y 103º fracción primera de la Constitución. Esto desde luego constituye un gran avance en materia de protección de los derechos humanos en el país, pues se amplía de manera substancial el espectro de protección

---

<sup>23</sup> El modelo de jurisdicción concentrada implica en términos generales la instrumentación de acciones ex profeso ante tribunales especializados en justicia constitucional (generalmente un tribunal o corte constitucional, o en su defecto una corte suprema); para mayor información se puede consultar: Quiñones Domínguez Júpiter, *Sinopsis del control constitucional en México*, en Iuretec, Año 4, No 5, Centro de Investigación Jurídica del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Chihuahua, Segunda Edición 2011, México, p.67.

de la dignidad humana, a través de la aceptación de estos derechos al mismo nivel que aquellos plasmados en la Constitución.

2. Acciones de inconstitucionalidad. Su fundamento es la fracción II del artículo 105 de la Constitución General, es un instrumento de protección de todo el orden constitucional contra normas generales que estén en contradicción con el mismo, desde luego que ello incluye normas generales que violenten los derechos humanos contemplados en el texto constitucional. Para Juventino Castro estas acciones son:

"...procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales".<sup>24</sup>

Por su parte Germán E. Baltazar Robles las define como:

"...un juicio federal planteado entre órganos públicos, en virtud del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación examina la constitucionalidad de normas generales o tratados internacionales con base en los conceptos de invalidez expresados por la parte actora".<sup>25</sup>

3. Juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Partiendo de la premisa de que los derechos políticos son también derechos humanos fundamentales, este juicio tiene como propósito su salvaguarda, y su fundamento lo encontramos en el artículo 99 párrafo cuarto, fracción V, que dice:

---

<sup>24</sup> CASTRO, Juventino V. *"El artículo 105 Constitucional"*. Tercera Edición, Ed. Porrúa, México, 2000, p. 123.

<sup>25</sup> BALTAZAR Robles, Germán E. *"Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad"*. México, Ángel Editor 2002, p. 303.

"Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

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. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables".

Alberto Del Castillo del Valle define esta instancia como:

"...el medio jurídico de protección de los derechos de votar, ser votado y asociación libre, individual y voluntaria a un partido político, de que goza un ciudadano, previéndose constitucionalmente en el artículo 99, fracción V..."<sup>26</sup>

b) Protección mediante instrumentos de jurisdicción difusa.<sup>27</sup>

En México, no obstante que el artículo 133 de la Constitución establece: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados".

---

<sup>26</sup> DEL CASTILLO del Valle, Alberto. "*Derecho Procesal Electoral Mexicano*". Segunda Edición CENUA, México, 2006, p.131.

<sup>27</sup> A diferencia del modelo concentrado, la jurisdicción difusa implica que el control constitucional se puede llevar a cabo por todos los jueces, a través de procedimientos incidentales que surgen con motivo de litigios concretos, para mayor información consúltese: Quiñones Domínguez Júpiter, *op. cit.*, p. 67.

Tradicionalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los tribunales federales competentes en materia de amparo, habían sostenido la tesis de que en México no se establecía competencia a favor de los jueces del fuero común para ejercer un control difuso de la constitucionalidad de las leyes locales, pues el modelo nacional implicaba un control especializado a través del juicio de amparo en un inicio, y después fortalecido con las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

No obstante lo anterior, recientemente se ha presentado un cambio de criterio por parte de la Suprema Corte, motivado principalmente por las reformas constitucionales de junio de 2011, y por una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que condena al Estado mexicano, y lo obliga al cumplimiento de diversos puntos, entre ellos, el establecer un control de "convencionalidad", donde todos los jueces del país están obligados a velar por el cabal respeto a los derechos humanos contemplados en la Convención Americana de Derechos Humanos; tal y como a continuación se explica:

El control difuso de constitucionalidad-convencionalidad:

Efectivamente en la ya citada sentencia del 04 de octubre del 2011, referente a la "asimilación" de la Sentencia Interamericana en el caso Rosendo Radilla Pacheco contra el Estado mexicano, la Suprema Corte resuelve lo siguiente:

"SEPTIMO. Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad. Una vez que hemos dicho que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que el Estado mexicano haya sido parte son obligatorias para el Poder Judicial en sus términos, hay que pronunciarnos sobre lo previsto en el párrafo 339 de la sentencia de la Corte Interamericana que establece lo siguiente:

339. En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos



están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un 'control de convencionalidad' ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana".

En otro aspecto, el diez de junio de dos mil once se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal para quedar, en sus primeros tres párrafos, como sigue:

"En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales en la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar, los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad,

interdependencia, indivisibilidad, y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley (...)" .

En este sentido, la Corte concluye:

"De este modo, el mecanismo para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, pues no podría entenderse un control como el que se indica en la sentencia que analizamos si el mismo no parte de un control de constitucionalidad general que se desprende del análisis sistemático de los artículos 1o. y 133 de la Constitución y es parte de la esencia de la función judicial" .

En relación a este "nuevo" medio de control constitucional, consideramos importante hacer las siguientes precisiones:

- a) El control difuso realizado por los jueces ordinarios, sólo tendrá el alcance de resolver la inaplicación de una norma general considerada inconstitucional, y de ninguna manera podrán los jueces declarar la inconstitucionalidad general de la norma; así lo determina la Suprema Corte en la sentencia citada:

"32. Esta posibilidad de inaplicación por parte de los jueces del país en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de las leyes, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación" .

- b) Este control difuso lo podrán realizar los jueces locales única y exclusivamente respecto de normas generales locales, según se desprende del texto del artículo 133 constitucional;

c) El control difuso, debe acotarse respecto a tratados internacionales que contemplen derechos humanos que puedan ser violentados, y no en relación a todos los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, según se infiere del texto del artículo 1 de la Constitución.

## V. Conclusiones

PRIMERA. Desde junio de 2011, la Constitución Mexicana ha sido objeto de una serie de modificaciones que has propiciado un nuevo paradigma jurídico consistente en la "supremacía de los derechos humanos" de tal suerte que podemos decir que se ha dado el paso del "Estado de Derecho" al "Estado de Derechos".

SEGUNDA. No obstante lo anterior, el nuevo texto de la Constitución sigue diferenciando los derechos humanos de sus garantías, entendiendo por los primeros una serie de categorías morales que derivan de la dignidad humana y por las segundas el reconocimiento jurídico que hace el Estado respecto a esas categorías, plasmándolos en su Constitución o en Tratados Internacionales, de tal forma que los derechos humanos son el objeto de protección de las garantías, y éstas son el medio jurídico de protección de aquellos.

TERCERA. El nuevo texto constitucional acoge de manera expresa ciertos criterios de interpretación que nos remiten a la supremacía de los derechos humanos; estos criterios son: a) interpretación conforme; b) principio *pro homine*; c) universalidad de los derechos; d) interdependencia e indivisibilidad de los derechos; e) progresividad de los derechos.

CUARTA. Mediante reinterpretación jurisdiccional del artículo 133, y en armonía con la supremacía de los derechos humanos, se reconoce la facultad-obligación de todos los jueces del país de velar por el control de constitucionalidad-convencionalidad, específicamente cuando existan normas generales que vulneren derechos humanos contemplados en la

Constitución o en Tratados Internacionales celebrados por el Estado mexicano.

QUINTA. El "nuevo" control difuso de constitucionalidad-convencionalidad exige al menos tener en cuenta los siguientes aspectos: a) El control difuso realizado por los jueces ordinarios, sólo tendrá el alcance de resolver la inaplicación de una norma general considerada inconstitucional, y de ninguna manera podrán los jueces declarar la inconstitucionalidad general de la norma; b) Este control difuso lo podrán realizar los jueces locales única y exclusivamente respecto de normas generales locales, según se desprende del texto del artículo 133 constitucional; c) El control difuso, debe acotarse respecto a tratados internacionales que contemplen derechos humanos que puedan ser violentados, y no en relación a todos los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, según se infiere del texto del artículo 1 de la Constitución.

## **VI. Fuentes de Consulta**

### **Bibliograficas**

BALTAZAR Robles, Germán E. "*Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*". Ángel Editor, México, 2002.

CASTRO, Juventino V. "*El artículo 105 Constitucional*". Ed. Porrúa, Tercera Edición, México, 2000.

Donelly, Jack. "*Derechos Humanos Universales*", Segunda edición, México, Gernika, 1998.

DEL CASTILLO del Valle, Alberto, "*Garantías del Goberando*", México, Ediciones jurídicas Alma S.A., 2003.

FERRAJOLI, Luigi. "*Garantías*, En: "Jueces para la Democracia", Año 2000, Número 38.

FIX Zamudio, Héctor. "*Estudio de la Defensa de la Constitución en el ordenamiento Mexicano*". Segunda Edición, México, Ed. Porrúa, 2011.

GARCÍA de Enterría, Eduardo. "*La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*". Cuarta Edición, Thomson Civitas, España, 2006.

HERRERA Ortiz, Margarita. "*Manual de Derechos Humanos*". Cuarta edición, México, Ed. Porrúa, 2003.

LEÓN Bastos, Carolina. "*La interpretación de los derechos fundamentales según los tratados internacionales sobre derechos humanos*". Madrid, Editorial REUS, 2010.

PÉREZ Luño, Antonio Enrique. "*Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*". Editorial Tecnos, Séptima Edición, España, 2001.

RASCADO Pérez, Javier. "*La interpretación de los derechos fundamentales*". En: Estado Constitucional y Derechos Fundamentales, México, Ed. Porrúa, Universidad Autónoma de Querétaro, 2010.

TENA Ramírez, Felipe. "*Leyes Fundamentales de México 1808-1999*". México, Ed. Porrúa, Vigésimo Segunda Edición Actualizada, 1999.

### **Jurisdiccionales**

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 14 de julio de 2011, publicada en el periódico oficial de fecha 4 de octubre 2011, expediente "varios" 912/2010.

### **Legislativas**

Declaración Francesa de los Derechos del Hombre de 1789: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución".

Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, de 1948.

### **Electrónicas**

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésimo Segunda Edición, versión electrónica. [en línea].

Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html>



# *EL DEBER DE VOTAR*

*Velia Patricia Barragán Cisneros\**

**SUMARIO:** I. Planteamiento del problema; II. Marco constitucional del derecho y deber de votar; III. Obligatoriedad y voluntariedad; IV. La propuesta de reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; V. Conclusiones; 6. Fuentes documentales.

---

\* Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora adscrita al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango.

Recibido: 12 de julio de 2013  
Aceptado: 21 de febrero de 2014

**Resumen:**

Cada vez es mayor el número de ciudadanos que incumplen con el deber de votar correlativo al derecho de votar en los procesos electorales que mandatan los artículos 35 y 36 constitucionales, premisas indispensables para dar cumplimiento al artículo 39 conforme al cual la República democrática es construida por todos los ciudadanos mexicanos en tanto que son ellos quienes libremente eligen a las personas que desempeñarán los cargos de diputados, senadores, presidentes municipales, gobernadores y presidente de la República; la actitud contumaz de muchos ciudadanos de hacer caso omiso a dicho mandato, ha llevado a nuestros legisladores a plantear ante el Congreso de la Unión, la necesidad de reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para aplicar sanciones de tipo administrativo a los ciudadanos mexicanos que no cumplan con el deber jurídico de acudir a sufragar en los comicios populares. Frente a esto muchas voces esgrimen un posible derecho a no votar. En el presente ensayo nos ocuparemos de analizar los supuestos constitucionales y argumentos jurídicos en torno a este tópico con la finalidad de aportar conocimiento que ayude a comprender la problemática que esto encierra.

**Palabras clave:** deber jurídico, derecho a votar, abstencionismo, Constitución Política.

**Abstract:**

Increasingly outpaces the number of citizens who violate the duty to vote correlative to the right to vote in elections that mandated articles 35 and 36 constitutional, premises necessary to comply with article 39 subject to which the Democratic Republic is constructed by all Mexican citizens insofar as they are the people who freely elect people who will play the positions of members Senators, mayors, Governors and President of the Republic; the stubborn attitude of many citizens to ignore the mandate, has led to our legislators to put before the Congress of the Union, the need to reform the Federal Code on institutions and electoral procedures to apply administrative sanctions to Mexican citizens who do not comply with legal recourse towards popular elections duty. Faced with this many voices raised a possible right to not vote. In this essay, we take care of analyzing the constitutional cases and legal arguments on this topic in order to provide knowledge that will help to understand the problems involved in this.

**Key words:** be legal, right to vote, abstentionism, Constitution.



## 1.- Planteamiento del problema

El año próximo pasado, una vez realizada la jornada electoral para elegir presidente de la República para el periodo 2012-2018, la noticia inmediata giró en torno al informe del cómputo distrital de las votaciones, indicando que el ganador fue Enrique Peña Nieto, candidato de la coalición Compromiso por México -integrada por los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Verde Ecologista de México (PVEM)-, con el 38.21% de los votos, equivalentes a 19 millones 226,784 sufragios.

La segunda posición, la ocupó Andrés Manuel López Obrador, de la coalición de izquierda Movimiento Progresista, con el 31.59% de las boletas. El tercer puesto fue para Josefina Vázquez Mota, del Partido Acción Nacional (PAN), con el 25.41% y el cuarto fue para Gabriel Quadri, del Partido Nueva Alianza (Panal), con el 2.29%.<sup>1</sup> De acuerdo con estos números, el 97.50% de los votantes optaron por alguna de las cuatro opciones que se presentaron; el resto, un 2.5% no supo o no quiso sufragar a favor de ninguno de los candidatos. El 2.5% representa un porcentaje bajo que no debería de preocuparnos demasiado, sin embargo, la realidad, es bien distinta.

Hilda Gómez señala que, "*De acuerdo a los cómputos distritales oficiales dados a conocer por el Instituto Federal Electoral (IFE) respecto a la elección presidencial del 1 de julio, votamos 50 millones 323 mil 153 ciudadanos en todo el país de los 79 millones 454 mil 802 que formamos la lista nominal para dicha elección, lo que representa una participación ciudadana efectiva del 63.33%.*"<sup>2</sup>

Remitiendo a contiendas anteriores, comenta la citada fuente que "Las cifras oficiales arrojan que en 1994, la participación fue del 67%; en el

---

<sup>1</sup> TORRES, Mauricio. "El IFE pasa al Tribunal Electoral el dictamen de la elección presidencial". *CNN México*; México, 8 de julio de 2012, (En sección: Nacional) [en línea] Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/07/08/el-ife-pasa-al-tribunal-electoral-el-dictamen-de-la-eleccion-presidencial>

<sup>2</sup> GÓMEZ, Hilda. "El abstencionismo le ganó a Peña Nieto". *Milenio*, edición Tamaulipas, viernes 05 de julio de 2013, [en línea] [Fecha de consulta: 5 de julio de 2013. ] Disponible en: <http://tamaulipas.milenio.com/cdb/doc/impreso/9155114>,

año 2000 del 63%; y, en el año 2006, disminuyó a tan solo el 59%." Atentos a estos porcentajes resulta sorprendente que el número de votantes haya sido similar al del año 2000 y que, no obstante la intensa campaña desplegada, el Partido ganador no remontó el porcentaje que obtuvo en 1994, pero lo más relevante es que el abstencionismo obtuvo un 36.67% de la lista de electores y que el candidato ganador tan sólo obtuvo el 24.19% del listado nominal de ciudadanos.

La reciente contienda electoral del 1° de julio de 2013 en 14 entidades federativas para renovar presidentes municipales y diputados locales y una, Baja California, para elegir gobernador constitucional, resultaron un rotundo fracaso aun para los partidos que se hicieron con el poder; en todos los estados involucrados en los procesos electorales del 2013 el incumplimiento del deber jurídico resultó avasallador; el caso de Chihuahua con una votación del 36% del electorado y el de Baja California con el 39.42%, resultan ser los de más baja participación ciudadana.

Estos porcentajes son preocupantes porque ponen en entredicho la vigencia del artículo 39 de la CPEUM y todo lo que en él está implicado, como lo es la democracia electoral mexicana, exponiéndola al ataque de quienes consideran que el Estado invierte demasiado dinero en estos procesos sin que ello se vea reflejado en una verdadera democracia y en un mejor estatus para la mayoría de los mexicanos, culpando invariablemente a los actores políticos y no al ciudadano que incumple con una obligación constitucional y a cuyo favor se aducen y se conceden toda suerte de excusas.

## **2.- Marco constitucional del derecho y obligación de votar**

Votar es un acto de la mayor importancia para la República y de ninguna manera es una cuestión voluntaria, como afirman algunas voces.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> CNNMéxico, Diputado plantea hacer obligatorio el voto para frenar el abstencionismo, [en línea] Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/01/09/diputado-plantea-hacer-obligatorio-el-voto-para-frenar-el-abstencionismo> Consultado el 29/06/2013.

Al tenor del artículo 35 de la CPEUM,<sup>4</sup> son derechos del ciudadano mexicano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;
- ...

Sin embargo, este derecho es correlativo de la misma obligación, según lo preceptúa el artículo 36 del mismo cuerpo de leyes:

**Artículo 36.** Son obligaciones del ciudadano de la República:

- ...
- ...
- III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos;
- ....

Lo anterior es un claro ejemplo del derecho del obligado y del derecho del pretensor. La persona pasible del deber jurídico de votar en los procesos comiciales tiene el derecho de acatarlo; en palabras de Husserl,<sup>5</sup> todo deber jurídico se funda en el derecho de acatarlo. A diferencia de la mayoría de las normas jurídicas, en el caso del deber de votar, la Constitución establece en sendas normas el derecho del obligado y el derecho del pretensor, esta vinculación indisoluble deriva del propio texto de la ley y no de su interpretación.

---

<sup>4</sup> Vid., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea] Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, 29/06/2013

<sup>5</sup> Citado por GARCÍA Máñez, ob. Cit., p. 204.

El derecho de intervenir en los procesos electorales es un derecho subjetivo dependiente puesto que se funda en el deber de votar. Como sabemos este tipo de derechos tienen su fundamento en otro derecho o en un deber jurídico del titular.

En nuestro país la ciudadanía se adquiere a los 18 años de edad en concordancia con el derecho civil que considera que al llegar a esta edad el sujeto adquiere plena capacidad de goce y de ejercicio y sus efectos se producen en toda la esfera jurídica de la persona. Este estado de conciencia implica precisamente la certeza de que, el no cumplir con un deber jurídico trae aparejada una sanción a cargo del Estado.

En este punto conviene recordar la clasificación doctrinal de las normas jurídicas, desde el punto de vista de la sanción a que se hace acreedor el sujeto que incumple lo ordenado. Siguiendo a García Máynez, tenemos que las normas pueden ser: perfectas, más que perfectas, menos que perfectas e imperfectas.<sup>6</sup>

Leyes perfectas son aquellas cuya sanción consiste en la nulidad de los actos que las vulneran. Las leyes más que perfectas sancionan doblemente mediante un castigo y una reparación pecuniaria. La característica de las normas menos que perfectas consiste en que el acto violatorio produce efectos jurídicos pero hace al sujeto acreedor a un castigo. Finalmente, las leyes imperfectas son las que se encuentran desprovistas de sanción.

No podemos afirmar que el artículo 36 constitucional sea una norma imperfecta. El incumplimiento a la obligación de votar está previsto en el artículo 38 de la propia CPEUM:

**Artículo 38.** Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

*I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión*

---

<sup>6</sup> Vid. GARCÍA Máynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Ed. Porrúa, México, 1984, p. 89-91.

*durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;*

...

No votar en las elecciones y en las consultas populares, sin causa justificada, conlleva la suspensión de los derechos de ciudadanía por el lapso de un año, sin embargo, esta disposición jurídica no logra concretarse ante la ausencia de la reglamentación en las leyes secundarias, disposición que deben tomar en cuenta las voces que afirman que no hay una sanción prevista para los supuestos contenidos en el artículo 36 y que sugieren que, siguiendo el ejemplo de países como Argentina, *verbi gratia*, se legisle para imponer multas en contra de los infractores del mandato constitucional.

A ninguna persona debe sorprender la afirmación de que el derecho prescribe el empleo de la fuerza como medio para conseguir la observancia de sus preceptos y que la posibilidad de recurrir a la violencia, con el fin de lograr la imposición de un deber jurídico, se halla normativamente reconocida.<sup>7</sup>

Esta problemática nos remite a los conceptos fundamentales de la ciencia jurídica y a reflexionar en torno a cuestiones básicas, como son los conceptos, capacidad, derecho subjetivo y deber jurídico, entre otros.

- a) La capacidad.- Desde la perspectiva de la Teoría General del Derecho, en todos los hechos y actos jurídicos debe estar presente la voluntad del actor; se exceptúa de esta consideración a los menores de edad y a las personas con discapacidad mental.
- b) Acto jurídico.- El acto jurídico es la manifestación libre de la voluntad encaminada a producir efectos jurídicos. Votar es un acto jurídico; el actor manifiesta su voluntad en las urnas porque quiere llevar a cabo dicho acto y además desea las consecuencias que ello lleva aparejadas. Con frecuencia se considera que el voto es simplemente un acto político

---

<sup>7</sup> Vid., GARCÍA Máñez, ob. Cit., pp. 21-22.

desprovisto de juridicidad, de ahí la errónea idea de considerar que el ciudadano puede abstenerse de votar.

- c) Derecho subjetivo.- Es la posibilidad de hacer o de omitir lícitamente algo; lo que está en juego es la licitud de nuestros actos, llevarlos a cabo está en nuestra capacidad volitiva. Votar es un derecho de ciudadanía, es una prerrogativa que el Estado nos confiere cuando alcanzamos los 18 años de edad por lo que debemos de dejar en claro que estamos frente a un privilegio<sup>8</sup> exclusivo de los mexicanos.

En este punto resulta necesaria la respuesta a la pregunta por la naturaleza jurídica del voto.

Entre las diferentes tesis que se formulan para explicar la naturaleza jurídica del voto, encontramos la que sostiene que el ciudadano se convierte en un órgano del Estado. Explica Fernández Segado<sup>9</sup> que el tema de la naturaleza jurídica del *sufragio* ha propiciado posiciones doctrinales divergentes que pueden reducirse a dos grandes grupos: en el primero de ellos se sitúan quienes entienden que el *elector* al votar ejercita un derecho de los llamados innatos u originarios, posición vinculada a la concepción rousseauiana de la ley como expresión de la voluntad general, que se reflejaría en el Art. 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789; si la ley debe reflejar fielmente la voluntad general, todos los ciudadanos han de participar en su formación a través de la *elección* de quienes, en cuanto representantes suyos, han de elaborarla. Dentro del segundo grupo ubica este autor a aquel sector de la doctrina que sostiene que al realizar el acto de votar el *elector* actúa como un órgano del Estado que realiza una función del mismo. El *sufragio* constituye de esta manera una función, sin la cual no puede desenvolverse el Estado, porque le faltarían los órganos representativos. Concluye afirmando que ambas posiciones no son

---

<sup>8</sup> Sobre el significado de la voz "prerrogativa" Vid., entre otros, Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. © 2007 Larousse Editorial, S.L., Diccionario Enciclopédico Vox 1. © 2009 Larousse Editorial, S.L.

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ Segado, Francisco, VOTO, [en línea] Disponible en: [http://mp3tubetoolbar.com/?tmp=toolbar\\_Mp3Tube\\_homepage&prt=pinballtfour04ie&clid=6540a189597d4678a92142078d25a15706/07/2013](http://mp3tubetoolbar.com/?tmp=toolbar_Mp3Tube_homepage&prt=pinballtfour04ie&clid=6540a189597d4678a92142078d25a15706/07/2013)

inconciliables, con lo cual estamos de acuerdo: "*Es claro que el sufragio, aun no siendo un derecho innato u originario, no puede concebirse como una mera función. Estamos en presencia de un derecho fundado en la convivencia social, propio del hombre, no en cuanto ser humano, sino en cuanto ciudadano de un Estado, cuya esencia, por tanto, corresponde al hombre-ciudadano, pero cuya determinación compete al Estado, que es el encargado de asegurar la realización del derecho.*"

d) Deber jurídico.- Sabemos que los deberes jurídicos tienen por objeto realizar u omitir una conducta. En el caso del deber de votar es obvio que se trata de hacer porque es una obligación impuesta por el Estado en el artículo 36 de la CPEUM. El abstencionismo se coloca en la hipótesis contraria, es un no hacer aquello que la norma mandata. Analizando esta hipótesis encontramos, en principio, un no hacer involuntario y otro voluntario, o, como les llaman algunos autores,<sup>10</sup> la abstención técnica o estructural y la abstención política o racional pero también el abstencionismo apático. En palabras de García Máynez,<sup>11</sup> cuando se nos ordena una acción, el deber jurídico es fundante del derecho de ejecutar la conducta obligatoria.

En el no hacer involuntario el ciudadano con derecho a votar no acude a las urnas por caso fortuito o por fuerza mayor, conceptos explicados por la doctrina civilista que, en el caso fortuito, podemos aplicar a la presente materia y en el caso de la fuerza mayor, que se presenta cuando una persona no puede cumplir con una obligación por una conducta imputable a la autoridad política es posible realizar una interpretación para aplicar la fuerza mayor al caso que nos ocupa:

---

<sup>10</sup> Vid., LEAL, Antonio. "*La alerta de la abstención electoral*". [en línea] Disponible en: <http://blogs.cooperativa.cl/opinion/politica/20121223120223/la-alerta-de-la-abstencion-electoral/> consultado el 29/06/2013.

<sup>11</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Ob. Cit., p. 268.

- a) El caso fortuito<sup>12</sup> se presenta por la imposibilidad física de la persona para acudir el día y hora indicados para emitir el sufragio ya sea por enfermedad, a causa de una inundación o situaciones de esta naturaleza;
- b) La fuerza mayor<sup>13</sup> se presenta cuando es la propia autoridad quien no permite cumplir con la obligación y en este caso podemos atribuirla al organismo electoral, autoridad en la materia, ya sea porque no instala casillas en los lugares accesibles para el ciudadano o existan errores en las listas de adscripción como ocurre cuando el ciudadano acude a la Casilla que le corresponde pero se encuentra con que no aparece su nombre en el listado.

Jurídicamente no hay más justificaciones para dejar de cumplir con una obligación, que el caso fortuito y la fuerza mayor, por tanto no podemos considerar válido el no hacer a que se refieren ciertos autores bajo el rubro de "abstención política o racional", es decir, que en el caso de la llamada abstención política o racional, se presume que el ciudadano está convencido de que su actitud está expresando su posición política, aunque en los hechos no se pueda interpretar con precisión la causa de esta actitud, pero su silencio no tiene efectos jurídicos directos y esto es lo que no se entiende; otra de las razones que se aducen es el abstencionismo apático que puede ser motivado por la pereza, el desinterés y la ignorancia (a la persona no le interesa en absoluto ejercer un derecho).

Con frecuencia escuchamos decir a las mujeres de las colonias populares "si no voto me van a quitar la despensa". ¿Qué es lo que hay detrás de esta expresión? Sin duda una mala *praxis* política que se objetiva en la ilícita permuta del deber de votar pero también una profunda necesidad de nuestro pueblo que lucha por sobrevivir agobiado como está por la

---

<sup>12</sup> Vid., BORJA Soriano, Manuel. "Teoría general de las obligaciones". Ed. Porrúa, México, 1994, pp. 474-475. Si bien, otros autores como Martha Morineau, en "Comentario sobre el caso fortuito en la jurisprudencia mexicana y romana", [en línea] Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/19/jur/jur16.pdf>, y BEJARANO Sánchez Manuel, En: "Obligaciones civiles", Quinta edición, Ed. Oxford, México, 2008, pp. 235-236, argumentan que no hay distinción entre el caso fortuito y la fuerza mayor.

<sup>13</sup> Ibid. Pp.



carestía de la vida; para este pueblo la democracia es una quimera, lo inmediato es comer.

### **3.- Obligatoriedad y voluntariedad**

Algunos autores se manifiestan a favor de las repercusiones positivas que en ciertos países ha tenido la imposición de sanciones pecuniarias a cargo del Estado en contra de los ciudadanos que no acuden a votar pues se ha elevado el nivel de participación comicial, sin embargo, existen también opiniones en contra de la obligatoriedad del voto. Al efecto, Leal<sup>14</sup> argumenta que *"La libertad de voto implica la posibilidad de la no participación; la abstención es así una actitud cívica o ética, es un derecho como el de votar; resulta incompatible la obligación de acudir a las urnas con la libertad de sufragio, acto privado por excelencia."* ... *"Un régimen democrático admite y tolera la abstención como forma, aunque no técnicamente, de expresar el sufragio y debe luchar por reducir el abstencionismo estructural."* Definitivamente no es posible aceptar esta hipótesis; a nuestro juicio este autor confunde cuestiones básicas: la libertad de votar consiste en elegir la opción que cada ciudadano considera adecuada, sin coacciones de ningún tipo; la norma jurídica no plantea la libertad de no votar toda vez que prescribe una sanción para quienes incurran en omisión.

Los derechos de libertad son absolutos porque pueden hacerse valer contra cualquiera, en cambio, el derecho de sufragar es relativo porque existe frente a determinados órganos del Estado; algunas personas confunden estas dos nociones, como bien explica García Máynez,<sup>15</sup> al pretender que todo derecho relativo es al mismo tiempo absoluto porque su ejercicio debe ser respetado por todas las personas. Se trata en todo caso de dos derechos diferentes, uno relativo y otro absoluto, explicamos, la facultad de reclamar el derecho a votar existe frente al órgano estatal; la de ejercitar el derecho de sufragar es absoluta en cuanto a que todos deben respetar

---

<sup>14</sup> LEAL, Antonio. " *La alerta de la abstención electoral*". [en línea] Disponible en <http://blogs.cooperativa.cl/opinion/politica/20121223120223/la-alerta-de-la-abstencion-electoral/> extraído el 29/06/2013.

<sup>15</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Ob. Cit., p. 200.

nuestro derecho y no impedirnos su ejercicio. El primero es un derecho político, el segundo es un derecho de libertad.

Por otra parte, la democracia necesita del voto ciudadano como elemento de su existencia por ello no puede coexistir con un derecho a no votar.

En los años recientes se han promovido campañas contra el voto popular a través de las redes sociales; la invitación es para que el ciudadano no acuda a las urnas el día en que hay elección, esto constituye un llamado a violentar la ley, caso diferente al llamado que también se hace por parte de algunas personas para que el elector acuda a depositar la boleta sin aceptar ninguna opción de las que allí aparezcan. Esta hipótesis nos lleva a plantear nuestra posición respecto del voto nulo, que, a nuestro juicio, puede ser un acto injusto del órgano electoral.

Estamos de acuerdo con San Román de la Torre<sup>16</sup> cuando manifiesta que la abstención técnica o estructural y la política o racional, tienen como común denominador una conducta de no hacer, en cambio, en la llamada abstención cívica el ciudadano realiza la conducta de hacer aunque con ella no favorece a alguna de las fuerzas políticas de forma directa, por lo que esta última forma de abstencionismo debe ubicarse y estudiarse como una forma de participación ciudadana que debe producir efectos jurídicos.

Si el ciudadano cruza toda la boleta o deja de cruzarla, indudablemente que está expresando su deseo de no favorecer a ninguno de los candidatos que le presentan los partidos políticos, pero está expresando, de alguna manera, el sentido de su voluntad; en cambio, cuando vota por un ciudadano que no está siendo postulado por un partido político, en realidad está formulando una nueva propuesta que, desafortunadamente no será tomada en cuenta porque no reúne los requisitos que establece la ley que regula las facultades de dicho órgano.

---

<sup>16</sup> SAN ROMÁN De la Torre, Isaac Enrique. "El valor democratizador del voto nulo". [en línea] Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/8/ens/ens16.pdf> fecha de consulta el 29 de junio de 2013.

#### **4.- La propuesta de reforma a los artículos 345 y 353 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

Ya ha quedado asentado en renglones anteriores que la Constitución General de la República sanciona el incumplimiento del deber de votar con la suspensión de los derechos de ciudadanía por el término de un año y agrega que "... además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley". Esto quiere decir que la ley secundaria está facultada para agravar el castigo contemplado en el artículo 38, sin embargo, hasta la fecha los legisladores no han dado cumplimiento al mandato contenido en el último párrafo de dicho artículo, el cual ordena que "La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación."

En cambio, se ha discutido en el Congreso de la Unión acerca de la pertinencia de modificar los artículos 345 y 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>17</sup> para aplicar castigos tales como amonestaciones públicas y sanciones económicas. A nuestro juicio la imposición de multas no haría más que enardecer al pueblo que terminaría por no pagar ni un centavo, no debe perderse de vista que es muy elevado el porcentaje de la abstención y que la situación económica del pueblo es precaria por lo cual una mejor propuesta consistiría en imponer como castigo la obligación de prestar servicios comunitarios, pero si votar es un derecho y una obligación que devienen del privilegio de la ciudadanía, es congruente la sanción que la propia Constitución federal establece, es decir, la suspensión provisional de los derechos que enuncia el artículo 35, de los cuales sin duda el más sensible, es el derecho de petición.

Por otra parte debemos también mencionar que las entidades federativas deben hacer lo propio, en tanto que existe la obligación de votar en los comicios federales y en los locales. La reciente contienda electoral en 14

---

<sup>17</sup> Iniciativa que reforma los artículos 345 y 354 de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del Diputado David Ricardo Sánchez Guevara, del Grupo Parlamentario del PRI fecha de consulta 1 de junio de 2013, Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2011/nov/20111117-IV/Iniciativa-7.html> .

estados con resultados que son de llamar la atención, como en el caso de Durango en donde en la capital sólo votó el 45 por ciento mientras en el interior de la misma entidad se elevó al 58 por ciento, nos está indicando que hay una gran pérdida en el voto urbano.

Pero así como se formulan propuestas de reformas a la ley para aplicar sanciones a las personas que no cumplen con el deber de votar, debe pensarse también en sancionar en forma real y efectiva a los partidos políticos que incumplen con las plataformas políticas toda vez que muchos ciudadanos aseguran que la causa del abstencionismo está en dicho incumplimiento, tema que no trataremos en el presente ensayo pero que es importante señalar.

## **5.- Conclusiones**

La CPEUM impone como prerrogativas del derecho de ciudadanía, votar y ser votados en las elecciones populares para integrar los órganos de gobierno que son la base de nuestra República representativa y popular; la importancia de estos actos es tal que la propia Carta Magna establece el deber jurídico de votar y sanciona el incumplimiento con la suspensión de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, pareciera que cada vez acuden menos ciudadanos a cumplir con esta obligación.

Desde la óptica política el tema se aborda bajo el rubro de "abstencionismo" pero para el derecho es una violación a la norma jurídica que prescribe una obligación de hacer. Al tenor de nuestra Constitución Política, votar no es una cuestión opcional, antes bien, se trata de una disposición taxativa que obliga al ciudadano independientemente de su voluntad a presentarse el día de la elección a ejercer un derecho y cumplir con una obligación. A nuestro juicio, puede optar por cruzar alguna de las propuestas contenidas en la boleta, por ninguna de ellas o señalar una propuesta diversa que, en ningún caso debería considerarse voto nulo por parte del órgano electoral.

El artículo 37 constitucional establece la consecuencia al incumplimiento de los deberes que marca el artículo 36, pero ambos mandatos están condenados a ser letra muerta en tanto dependen de una norma secundaria, hasta hoy inexistente, para su eficacia.

Por otra parte es claro que hoy en día los ciudadanos están tan desorientados en la materia que en el municipio de Jalapa, Veracruz, cerca de 600 votaron por un gato.<sup>18</sup> Debe remarcar al ciudadano que votar es mucho más que una cuestión de militancia política y que está frente a una obligación de derecho público.

Sin duda que esta problemática atañe a todos, pero también es claro que tanto los partidos políticos como los órganos electorales y los órganos legislativos deben hacer un profundo análisis que incluya la imperiosa necesidad de unir lo que una mala *praxis* ha desunido.

## **6.- Fuentes documentales**

### **Fuentes bibliográficas**

BEJARANO Sánchez, Manuel. "*Obligaciones civiles*". Ed. Oxford, Quinta edición, México, 2008.

BORJA Soriano, Manuel. "*Teoría general de las obligaciones*". Ed. Porrúa, México, 1994

Diccionario Enciclopédico Vox 1. © 2009 Larousse Editorial, S.L.

Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. © 2007 Larousse Editorial, S.L.,

GARCÍA Máñez, Eduardo. "*Introducción al Estudio del Derecho*". Ed. Porrúa, México, 1984.

---

<sup>18</sup> El caso del "candidato Morris" es verdaderamente preocupante; salta a la vista que se van acumulando indicadores contrarios a la democracia cuya atención es urgente.

## Fuentes electrónicas

CNNMéxico, "*Diputado plantea hacer obligatorio el voto para frenar el abstencionismo*" [en línea]. Fecha de consulta: 29 de junio de 2013. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/01/09/diputado-plantea-hacer-obligatorio-el-voto-para-frenar-el-abstencionismo>

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea]. Fecha de consulta: 29 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

El Observador, "*Semanario Chihuahuense*" [en línea]. Fecha de consulta: 08 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.elobservador.mx>

FERNÁNDEZ Segado, Francisco. "*Voto*" [en línea]. Fecha de consulta: 6 de julio de 2013. Disponible en: [http://mp3tubetoolbar.com/?tmp=toolbar\\_Mp3Tube\\_homepage&prt=pinballtbfour04ie&clid=6540a189597d4678a92142078d25a157](http://mp3tubetoolbar.com/?tmp=toolbar_Mp3Tube_homepage&prt=pinballtbfour04ie&clid=6540a189597d4678a92142078d25a157)

GÓMEZ Hilda. "*El abstencionismo le ganó a Peña Nieto*", [en línea], *Milenio*, edición Tamaulipas. Fecha de consulta: 05 de julio de 2013. Disponible en <http://tamaulipas.milenio.com/cdb/doc/impreso/9155114>

Iniciativa que reforma los artículos 345 y 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado David Ricardo Sánchez Guevara, del Grupo Parlamentario del PRI, [en línea]. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2011/nov/20111117-IV/Iniciativa-7.html>

LEAL, Antonio. "*La alerta de la abstención electoral*" [en línea]. Fecha de consulta: 29 de junio de 2013. Disponible en: <http://blogs.cooperativa.cl/opinion/politica/20121223120223/la-alerta-de-la-abstencion-electoral/>

MORINEAU, Martha. "*Comentario sobre el caso fortuito en la jurisprudencia mexicana y romana*" [en línea]. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/19/jur/jur16.pdf>

Noticias terra, [en línea]. Fecha de consulta: 08 de julio de 2013. Disponible en: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/estados/elecciones-2013-conoce-resultados-electorales-preliminares>

SAN ROMÁN de la Torre, Isaac Enrique. "*El valor democratizador del voto nulo*", [en línea]. Fecha de consulta: 29 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/8/ens/ens16.pdf>

TORRES, Mauricio. "*El IFE pasa al Tribunal Electoral el dictamen de la elección presidencial*" [en línea], *CNN México*; México. Fecha de consulta: 8 de julio de 2012. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/07/08/el-ife-pasa-al-tribunal-electoral-el-dictamen-de-la-eleccion-presidencial>





*LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INMUNIDAD  
PARLAMENTARIA  
ACERCA DEL RECURSO DE APELACIÓN  
SUP-RAP-58/2013*

*David Cienfuegos Salgado Salgado\**  
*Tania Celina Vásquez Muñoz\*\**

**SUMARIO:** I. Introducción; II. Antecedentes; III. Los argumentos sobre límites a la libertad de expresión; IV. Precisiones conceptuales; V. Criterios del TEPJF; V. Reflexiones finales; VI. Fuentes de consulta.

---

\* Doctor en Derecho. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

\*\* Directora de Capacitación del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz. Doctoranda en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

Recibido: 12 de noviembre de 2013

Aceptado: 15 de febrero de 2014

**Resumen:**

En el presente artículo se explican los alcances y límites de la libertad de expresión, esencialmente, en lo que respecta a la figura de la inmunidad parlamentaria. Con base en el análisis jurídico sobre la libertad de expresión, se realiza un estudio de caso necesario para ampliar la comprensión normativa que se hace de los fundamentos, pero sobre todo, de los resultados que tiene esa libertad, máxime tratándose de representantes de elección popular. Lo novedoso de este artículo es precisamente el análisis de la teoría jurídica y el análisis empírico de los alcances, pero también de los límites de la libertad de expresión tratándose de las funciones del parlamento y de la actividad de parlamentarios.

**Palabras clave:** libertad de expresión, servidor público, fuero, inmunidad, inviolabilidad, escrutinio público.

**Abstract:**

This article explains the scope and limitations of freedom of expression, essentially, in regard to parliamentary figures that make use of it. Based on the legal analysis on freedom of expression, performed a case study to broaden the understanding necessary legislation that makes the fundamentals, of the results that have that freedom, especially in the case of the expression of representatives popular choice. The novelty of this paper is the development of a comprehensive analysis about legal theory and empirical analysis of the scope, but also of freedom expression limits.

**Key words:** freedom of expression, public servant, charter, immunity, inviolability, public scrutiny.

## **I. Introducción**

La libertad de expresión se ha convertido en una pieza clave para la participación política del ciudadano, y por ende, incentiva el desarrollo democrático de un Estado. Asimismo, la cultura política se define por el nivel de expresión con la que cuentan los ciudadanos, por esta razón, las percepciones y actitudes hacia "lo político" están en buena medida por la libertad de expresión. Sin embargo, la expresión, por sí sola, no puede explicar la totalidad de los fenómenos democráticos.

En este orden de ideas, la libertad de expresión debe ir acompañada por el análisis de otras disposiciones democráticas, a saber, derecho al acceso de la información, opinión pública, derecho de réplica, transparencia, rendición de cuentas, entre otras. El sistema democrático prepara a las instituciones para que se desarrollen plenamente las libertades, como la de expresión, así, aquél ciudadano informado que cuente con los adecuados canales institucionales podrá ejercer una libre manifestación de sus ideas.

No obstante, dicha apertura a la expresión puede tener resultados negativos si se abusa de ella, en este sentido, existen determinaciones jurídicas que regulan –no limitan- la capacidad de expresarse. Para el caso del presente artículo, se analizan inherentes elementos de expresión bajo la consideración de las figuras legislativas, es decir, propios de los representantes de elección popular. Por este pertinente interés, el objetivo del texto radica en analizar el punto convergente entre la libertad de expresión y la inviolabilidad parlamentaria, situación que marca los alcances pero también los límites en las declaraciones de los servidores públicos.

## **II. Antecedentes**

El 3 de febrero de 2011, tres diputados al Congreso de la Unión, se manifestaron en tribuna contra el titular del Poder Ejecutivo Federal, colocando una manta con la imagen del Presidente de la República y la frase: *¿Tu permitirías a un borracho conducir tu auto? ¿Entonces por qué lo dejas conducir el país?*

Ante estos hechos, que fueron de amplia difusión por los medios de comunicación, el Partido Acción Nacional (PAN) presentó un escrito de denuncia ante el Instituto Federal Electoral, en dicha denuncia se señaló los hechos que a su parecer resultaban violatorios de la normativa electoral, a saber, la "toma de la tribuna del recinto legislativo de la Cámara de Diputados (...) así como la denostación y denigración en perjuicio del miembro activo del Partido Acción Nacional Ciudadano Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, así como en contra de la Institución Presidencial, esto es, al Titular del Poder Ejecutivo de la República Mexicana [...] Con lo que se impidió el desarrollo de las actividades legislativas programadas por la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de México, y se denigró a la persona del militante panista y presidente de México".

La denuncia se presentó contra el Partido del Trabajo (PT) y los diputados Gerardo Fernández Noroña, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, y Mario Alberto Di Costanzo Armenta, misma que fue radicada el 7 de febrero de 2011 en el expediente SCG/QPAN/CG/004/2011.

Luego de diversas actuaciones, el 8 de mayo de 2013, dos años después de la denuncia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) emitió la resolución CG8120/2013, declarando infundado el procedimiento administrativo sancionador instaurado en contra de los referidos denunciados. Uno de los argumentos centrales para fundar tal decisión fue el carácter de diputados que tenían los denunciados, mismos que pertenecían a la fracción parlamentaria del PT en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Tal estatus se vinculó con la garantía de inviolabilidad parlamentaria reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En contra de dicha resolución y en su carácter de denunciante, el PAN presentó ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) un recurso de apelación, mismo que fue resuelto por la Sala Superior el 26 de junio de 2013. El sentido de la sentencia, dictada por

unanimidad de seis votos, fue el de confirmar la resolución dictada por el Consejo General del IFE.

En este breve comentario nos enfocaremos al análisis de los argumentos relacionados con los límites a la libertad de expresión, así como lo relativo a los alcances de la inviolabilidad parlamentaria que les corresponde a los diputados federales.

### **III. Los argumentos sobre límites a la libertad de expresión**

En la denuncia presentada, el PAN enfatizó que las expresiones "subjetivas, unilaterales y sin fundamento" empleadas en la protesta "llevan a presumir que quien aparece en dichas imágenes es un "borracho" y "conduce el país", lo cual considera "es una acusación grave, pues en primer lugar quienes lo hacen son diputados, representantes populares y militantes de un partido político, no una autoridad facultada para afirmar y conocer de un hecho de tal magnitud, por lo que se convierte en una afirmación sin sustento y temeraria". Se reconoce así mismo, que "si bien la libertad de expresión es derecho que tiene supremacía como parte inherente al ser humano, garantía que es vital para el ejercicio pleno de sus demás libertades y derechos, también cierto es que la misma libertad de expresión está acotada y tiene límites, máxime en un contexto político-electoral".

Al respecto, nos detenemos para señalar que estas afirmaciones también pueden vincularse con el tema del derecho a la intimidad y los alcances de protección a ésta cuando se trata de personajes públicos o, más precisamente, servidores públicos. A modo de reflexión debe señalarse que en el ámbito electoral se ha reconocido un ámbito privado, digno de ser protegido. En la jurisprudencia 14/2007, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró:

De lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como los numerales 19, párrafo 3, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, estos últimos integrados al orden jurídico nacional en términos de lo previsto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional, el respeto a los derechos de tercero o a la reputación de los demás se reconocen dentro del ejercicio de la libertad de expresión, correspondiendo al Estado su protección contra injerencias arbitrarias o abusivas en los ámbitos de vida privada, familia, domicilio o correspondencia. [...] En ese orden, en el marco del debate político, las expresiones o manifestaciones de cualquier tipo que hagan quienes intervienen en la contienda electoral, con el fin primordial de denigrar o degradar el nombre, estado civil, nacionalidad o la capacidad de sus oponentes, implica vulneración de derechos de tercero o reputación de los demás, por apartarse de los principios rectores que ha reconocido el Constituyente y los Pactos Internacionales signados por el Estado mexicano.<sup>1</sup>

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha ocupado del tema con motivo de la realización de un ejercicio de ponderación al enfrentar, por un lado, los derechos al honor y a la privacidad de un servidor público (titulares de cargos públicos), y por el otro, el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información. En la ponderación realizada se arriba a la conclusión de que la resistencia de los primeros es menor frente a los segundos, precisamente por la naturaleza que asume el titular del derecho al honor y a la privacidad. El criterio en extenso es el siguiente:

Los ordenamientos jurídicos de las democracias actuales cuentan con un abanico legal o jurisprudencialmente asentado de reglas acerca de qué es y qué no es un equilibrio adecuado entre estos derechos a la luz de las previsiones constitucionales aplicables. Una de estas reglas, ampliamente consensuada en el ámbito del derecho

---

<sup>1</sup>Jurisprudencia 14/2007 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivada de los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-267/2007, SUP-JRC-288/2007 y SUP-JRC-271/2007, rubro: "Honra y reputación. Su tutela durante el desarrollo de una contienda electoral se justifica por tratarse de derechos fundamentales que se reconocen en el ejercicio de la libertad de expresión", México, DF, año 1, No. 1, 2008, pp. 24-25.

comparado y del derecho internacional de los derechos humanos - precipitado de ejercicios reiterados de ponderación de derechos, incluidos los encaminados a examinar las ponderaciones vertidas por el legislador en normas generales- es aquella según la cual, frente a actuaciones de los medios de comunicación en ejercicio de los derechos a expresarse e informar, quienes desempeñan, han desempeñado o desean desempeñar responsabilidades públicas tienen pretensiones en términos de intimidad y respeto al honor con menos resistencia normativa general que los ciudadanos ordinarios. Ello es así por motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades. Tratándose de la intimidad en ocasiones su condición puede dotar de interés público a la difusión y general conocimiento de datos que, pudiendo calificarse de privados desde ciertas perspectivas, guardan clara conexión con aspectos que es deseable que la ciudadanía conozca para estar en condiciones de juzgar adecuadamente su desempeño como servidores o titulares de cargos públicos. Con el derecho al honor sucede algo similar: las actividades desempeñadas por las personas con responsabilidades públicas interesan a la sociedad, y la posibilidad de crítica que esta última pueda legítimamente dirigirles debe entenderse con criterio amplio. Como ha subrayado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el umbral de protección al honor de un funcionario público debe permitir el más amplio control ciudadano sobre el ejercicio de sus funciones, porque el funcionario público se expone voluntariamente al escrutinio de la sociedad al asumir ciertas responsabilidades profesionales -lo que conlleva naturalmente mayores riesgos de sufrir afectaciones en su honor- y porque su condición le permite tener mayor influencia social y acceder con facilidad a los medios de comunicación para dar explicaciones o reaccionar ante hechos que lo involucren. Las personas con responsabilidades públicas mantienen la protección derivada del derecho al honor incluso cuando no estén actuando en carácter de particulares, pero las implicaciones de esta protección deben ser

ponderadas con las que derivan del interés en un debate abierto sobre los asuntos públicos.<sup>2</sup>

Derivado del mismo amparo en revisión, la Primera Sala también señalaría algunas de las condiciones bajo las cuales podría exigirse responsabilidad por la probable afectación del derecho al honor en el ejercicio de la libertad de expresión y derecho a la información:

Para que la exigencia de responsabilidad ulterior por la emisión de expresiones invasoras del honor de funcionarios públicos u otras personas relacionadas con el ejercicio de funciones públicas constituya una reacción jurídica necesaria, idónea y proporcional, deben satisfacerse condiciones más estrictas que las que se aplican en caso de invasiones al derecho al honor de ciudadanos particulares. Entre ellas se cuentan las siguientes: a) cobertura legal y redacción clara. Las causas por las que pueda exigirse responsabilidad deben constar en una ley, en sentido formal y material. Las leyes que establecen limitaciones a las libertades de expresarse e informar deben estar redactadas en términos claros y precisos para garantizar la seguridad jurídica, proteger a los ciudadanos de la arbitrariedad de las autoridades y evitar la disuasión expresiva y la autocensura, pues las fórmulas vagas o ambiguas no permiten a los ciudadanos anticipar las consecuencias de sus actos, otorgan una discrecionalidad excesiva a las autoridades y tienen un clarísimo efecto disuasivo en el plano del ejercicio ordinario de las libertades. Cuando las normas de responsabilidad son de naturaleza penal y permiten privar a los individuos de bienes y derechos centrales -incluida, en algunas ocasiones, su libertad- las exigencias anteriores cobran todavía más importancia; b) intención específica o negligencia patente. Las expresiones e informaciones deben analizarse bajo el estándar de la "malicia", esto es, bajo un estándar

---

<sup>2</sup>Tesis: 1a. CCXIX/2009,165820. Amparo en revisión 2044/2008, rubro: "Derechos al honor y a la privacidad. Su resistencia frente a instancias de ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información es menor cuando sus titulares tienen responsabilidades públicas", SJFG9, t. XXX, diciembre de 2009, p. 278.



que exige que la expresión que alegadamente causa un daño a la reputación de un servidor público se haya emitido con la intención de causar ese daño, con conocimiento de que se estaban difundiendo hechos falsos, o con clara negligencia en el control de su veracidad; de otro modo las personas podrían abrigar el temor de poder incurrir de modo inadvertido en responsabilidad por la emisión de expresiones o informaciones, lo cual podría llevarlos, directa o indirectamente, a restringir abruptamente el ejercicio de sus derechos a expresarse o informar; c) materialidad y acreditación del daño. Las reglas de imputación de responsabilidad posterior deben requerir que quien alega que cierta expresión o información causa daño en su honorabilidad tenga la carga de probar que el daño es real, que efectivamente se produjo; d) doble juego de la *exceptio veritatis*. Quien se expresa debe siempre poder bloquear una imputación de responsabilidad ulterior probando que los hechos a los que se refiere son ciertos y, complementariamente, no puede ser obligado a probar, como condición sine qua non para evitar esa responsabilidad, que los hechos sobre los cuales se expresó son ciertos; e) gradación de medios de exigencia de responsabilidad. El ordenamiento jurídico no puede contemplar una vía única de exigencia de responsabilidad, porque el requisito de que las afectaciones de derechos sean necesarias, adecuadas y proporcionales demanda la existencia de medidas leves para reaccionar a afectaciones leves y medidas más graves para casos más graves [...].<sup>3</sup>

La jurisprudencia, tratándose del derecho a la intimidad, es conteste al señalar que las personas que tienen una vida pública evidente, que los hace famosos o que tienen responsabilidades públicas o que son notorias por alguna característica intrínseca, tienen mayores limitaciones a la hora de ejercer tal derecho. En el caso, tratándose de servidores públicos, las razones para el derecho mexicano se harían más evidentes con el criterio

---

<sup>3</sup>Tesis: 1a. CCXXI/2009, 165763. Amparo en revisión 2044/2008, rubro: "Libertad de expresión y derecho a la información. La responsabilidad por invasiones al honor de funcionarios u otras personas con responsabilidades públicas sólo puede darse bajo ciertas condiciones, más estrictas que las que se aplican en el caso de expresiones o informaciones referidas a ciudadanos particulares", SJFG9, t. XXX, diciembre de 2009, p. 283.

derivado de un amparo, en el cual la Primera Sala de la Suprema Corte señaló:

Las personas públicas o notoriamente conocidas son aquellas que, por circunstancias sociales, familiares, artísticas, deportivas, o bien, porque han difundido hechos y acontecimientos de su vida privada, o cualquier otra situación análoga, tienen proyección o notoriedad en una comunidad y, por ende, se someten voluntariamente al riesgo de que sus actividades o su vida privada sean objeto de mayor difusión, así como a la opinión y crítica de terceros, incluso aquella que pueda ser molesta, incómoda o hiriente. En estas condiciones, las personas públicas deben resistir mayor nivel de injerencia en su intimidad que las personas privadas o particulares, al existir un interés legítimo por parte de la sociedad de recibir y de los medios de comunicación de difundir información sobre ese personaje público, en aras del libre debate público. De ahí que la protección a la privacidad o intimidad, e incluso al honor o reputación, es menos extensa en personas públicas que tratándose de personas privadas o particulares, porque aquéllas han aceptado voluntariamente, por el hecho de situarse en la posición que ocupan, exponerse al escrutinio público y recibir, bajo estándares más estrictos, afectación a su reputación o intimidad.<sup>4</sup>

Como puede advertirse, en el sistema jurídico mexicano está reconocido un ámbito privado a los funcionarios públicos, el cual merece protección. Sin embargo, en la sentencia que analizamos, la Sala Superior del TEPJF no se ocupó de tales extremos, sino que se razonó en la resolución dictada, que el PAN no controvertió ni justificó que las expresiones vertidas por quienes entonces se desempeñaban como diputados federales no se encontraban protegidas por el artículo 61 constitucional, el cual establece lo siguiente:

---

<sup>4</sup>Tesis: 1a. XLI/2010, 165050. Amparo directo 6/2009, rubro: "Derechos a la privacidad, a la intimidad y al honor. Su protección es menos extensa en personas públicas que tratándose de personas privadas o particulares", SJFG9, t. XXXI, marzo de 2010, p. 923.

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvénidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

A continuación, esta referencia motivará algunos comentarios sobre la terminología y alcances de la figura constitucional.

#### IV. Precisiones conceptuales

Debe recordarse que conforme al mencionado precepto constitucional, hay una prohibición expresa para intentar siquiera la reconvención de los diputados y senadores por las opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos. Vale la pena detenernos en este punto para ocuparnos de dilucidar el origen y alcance de esta institución del sistema jurídico mexicano, distinguiendo entre fuero, inmunidad, inviolabilidad y privilegio en el ámbito de los integrantes de las Cámaras de Senadores y Diputados, antes de continuar con el análisis del fallo dictado por el TEPJF:

Vale la precisión toda vez que es lugar común señalar que el fuero constitucional de los miembros de las cámaras lleva imbríbita la idea de la inviolabilidad parlamentaria, lo cual no es así. El artículo 61 se ocupa de dos prerrogativas: en el primer párrafo alude a la figura de la inviolabilidad y en el segundo al fuero. Cabe pues referirse a varios conceptos para que de su definición precisemos el contenido de cada institución jurídica.

Debe entenderse por *privilegio* la prerrogativa, el derecho exclusivo, la inmunidad o la ventaja especial. Etimológicamente deriva del latín *privilegium* que significa privilegio o ley que afecta a un individuo, de *privus*, individual y *legium*, de leg, *lex*, ley.<sup>5</sup> En tal sentido el fuero es uno de los privilegios que tienen cierta clase de sujetos por virtud de ley. El

---

<sup>5</sup>GÓMEZ de Silva, Guido. "Breve diccionario etimológico de lo lengua española. México. FCE", El Colegio de México, 3988. p. 565.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en junio de 1996 que "el fuero es, según su génesis, un *privilegio* que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos".<sup>6</sup> *Fuero* es la ley o código, aunque también se entiende como privilegio o exención, deriva del latín *forum*, tribunal o foro.<sup>7</sup> En un sentido histórico el fuero se refiere al documento o recopilación de textos conteniendo leyes o prerrogativas de los habitantes de un lugar en un momento histórico determinado; en un sentido jurídico se refiere a la jurisdicción, a la competencia en razón de materia.<sup>8</sup> Hoy día identificamos al fuero como la protección ofrecida a determinados sujetos para que no acudan ante las jurisdicciones, si no es mediante un procedimiento específico.

Respecto de la *inmunidad*, diremos que expresa la calidad de inmune, y en tal sentido inmune es el exento, el libre, el no afectado. Proviene del latín *immunis* que significaba al exento de impuestos, a quien no tiene que realizar ciertos servicios públicos; de *im*, no, sin, y *munis*, servicios ejecutados para la comunidad.<sup>9</sup> En este caso la inmunidad sería la consecuencia del fuero, sería la concretización del privilegio de no quedar sometido a los tribunales, a menos que se cumplan con ciertos requisitos previamente señalados en la ley. La Primera Sala de la Corte Suprema mexicana señaló en abril de 1946, que "los miembros del Poder Legislativo gozan de una inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional".<sup>10</sup>

La *inviolabilidad* hace referencia a lo que no puede ser violado. Violar es infringir (una ley o precepto), pero también significa el tener acceso carnal con una mujer por la fuerza, implica el concepto de profanación. Proviene

---

<sup>6</sup>Semanario Judicial de la Federación, y su Gaceta, novena época, tomo III, junio de 1996, p. 388.

<sup>7</sup>Ibidem, p. 313.

<sup>8</sup>COUTURE, Eduardo J. "Vocabulario jurídico con especial referencia al derecho procesal positivo vigente uruguayo", Buenos Aires Depalma, 1983 p. 296.

<sup>9</sup>GÓMEZ de Silva. "Breve diccionario etimológico de lo lengua española". *Op. Cit.*, nota 5, p. 380.

<sup>10</sup>Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. LXXXVIII, p. 327.

del latín *violare*, infringir, profanar, tratar con violencia o con fuerza.<sup>11</sup> En el caso que nos ocupa, la inviolabilidad ha transmutado hacia el sentido de lo que no puede ser atacado, lo que no puede tener repercusión negativa.

Finalmente, lo parlamentario alude a la asamblea nacional legislativa, a los órganos colegiados encargados de la producción de leyes. Parlamento deriva probablemente del francés *parlement*, que a su vez deriva de *parler*, hablar (del latín medieval *parabolare*, hablar, del latín tardío *parabola*, discurso, y *ment*, resultado, acción, lugar, del latín *mentum*).<sup>12</sup> Por evidente uso, lo parlamentario se ha ampliado a todo aquel órgano colegiado creador de leyes, y en tal sentido los criterios de los tribunales federales han adoptado el vocablo parlamentario para referirse a los órganos legisladores del sistema jurídico mexicano, tanto a nivel federal como estatal, a pesar de que el sistema político no tenga esa naturaleza.

Lo anteriormente vertido nos permite señalar que, en el caso que nos ocupa, cabe hablar únicamente de inviolabilidad de diputados y senadores, o incluso de inviolabilidad parlamentaria, mas no de fuero parlamentario. Esta inviolabilidad se refiere a la imposibilidad jurídica de reconvenir a los legisladores por la expresión de ideas en el ejercicio de su encargo constitucional. Pedroza de la Llave señala que la inviolabilidad de los diputados y senadores por sus opiniones es "aquella protección procesal que los parlamentarios tienen, ni siquiera cuando éstos hubiesen terminado su encargo, de no poder ser demandados o arrestados por sus opiniones, es decir, por la mera expresión de sus ideas, ya sea por lo que digan, escriban o realicen en el ejercicio de su encargo o quehacer parlamentario, a pesar de que estas manifestaciones pudiesen constituir un delito como la difamación, la calumnia o la injuria".<sup>13</sup>

Tratándose de la manifestación de las ideas, y en relación con la protección brindada a los parlamentarios mexicanos, se ha señalado: que la acción de

---

<sup>11</sup>GÓMEZ de Silva. "Breve diccionario etimológico de lo lengua española". *Op. Cit.*, nota 5, p. 721.

<sup>12</sup>Ibid p. 520.

<sup>13</sup>CÁMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA. "Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones". t. VII, México, 1994. p. 358.

reconvenir a una persona por las opiniones que emita es reprimir la libertad de expresión; al castigar, amonestar o sancionar de cualquier manera alguna expresión. El término *reconvención* que se utiliza en la Constitución del país, es traducido en latín por *admonitio* que significa amonestación. Si la reconvención opera contra la expresión de las ideas o la actividad de los diputados, estamos limitando a una libertad pública, que si es grave cuando se le infringe a un ciudadano, es más grave todavía cuando con ella se debilita una institución de gobierno, como la libertad dentro del recinto de un Congreso.<sup>14</sup>

## V. Las afirmaciones del TEPJF

En el estudio de fondo, la Sala Superior debía determinar "si con la supuesta toma de la tribuna de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el día tres de febrero de dos mil once por parte de los CC. Gerardo Fernández Noroña, Jaime Fernando Cárdenas Gracia y Mario Alberto Di Costanzo Armenta, Diputados Federales pertenecientes a la fracción parlamentaria del Partido del Trabajo, así como la colocación de una manta alusiva al C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, y con ello impidiendo el normal desarrollo de dicha sesión", se trasgredían diversas normas constitucionales entre ellas los artículos 41, Base I de la CPEUM y los artículos 38, numeral 1, inciso b); 8, numeral 1, inciso p), 223, numeral 2 y 342, numeral 1, incisos a y j) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

En la sentencia, se realiza el análisis de los preceptos de la CPEUM, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos así como del COFIPE, y se razona sobre el papel de los partidos políticos para concluir que "no existen elementos ni siquiera indiciarios que permitan concluir que el Partido del Trabajo, tuviera responsabilidad alguna respecto de los hechos realizados por los otrora Diputados Federales Gerardo Fernández Noroña, Jaime Fernando Cárdenas Gracia y Mario Alberto Di Costanzo Armenta".

---

<sup>14</sup>GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. "La amonestación a legisladores. Quórum". México, D.F., año IX, No. 71, marzo-abril, 2000, p. 126.

De igual manera, la Sala Superior consideró que las manifestaciones denunciadas "no contienen los elementos necesarios para poder ser considerada como propaganda política o electoral", sino que "constituyen expresiones de los otrora Diputados Federales [...], realizadas a título personal, en el ejercicio de sus funciones, cuya finalidad u objeto es presentar la posición u opinión que mantienen respecto al C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, otrora Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Se razona que "si bien la frase "*¿Tú permitirías a un borracho conducir tu auto?*", "*¿Entonces por qué lo dejas conducir el país?*" contiene expresiones que el quejoso considera descalificativa para el C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, lo cierto es que se considera que los actos denunciados en el presente procedimiento no constituyen propaganda política o electoral, por lo que no son susceptibles de actualizar, en sí mismas, una violación a la normativa electoral".

En este sentido, debe recordarse el criterio sostenido en la siguiente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO.** El discurso político está más directamente relacionado que otros con la dimensión social y con las funciones institucionales de las libertades de expresión e información. Por tanto, proteger su libre difusión resulta especialmente relevante para que estas libertades desempeñen cabalmente sus funciones estratégicas de cara a la formación de la opinión pública, dentro del esquema estructural propio de la democracia representativa. Una opinión pública bien informada es un instrumento imprescindible para conocer y juzgar las ideas y acciones de los dirigentes políticos; el control ciudadano sobre las personas que ocupan o han ocupado en el pasado cargos públicos (servidores públicos, cargos electos, miembros de partidos políticos, diplomáticos, particulares que desempeñan funciones públicas o de interés público, etcétera) fomenta la transparencia de las actividades

estatales y promueve la responsabilidad de todos los involucrados en la gestión de los asuntos públicos, lo cual justifica que exista un margen especialmente amplio de protección para la difusión de información y opiniones en el debate político o sobre asuntos de interés público. Como subraya el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos del año 2008, las personas con responsabilidades públicas tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio colectivo más exigente y porque su posición les da una gran capacidad de reaccionar a la información y las opiniones que se vierten sobre los mismos (Informe 2008, Capítulo III, párr. 39).<sup>15</sup>

Adicionalmente, la Sala Superior consideró que la autoridad responsable para dejar de llamar al procedimiento ordinario sancionador a Gerardo Fernández Noroña, Jaime Fernando Cárdenas Gracia y Mario Alberto Di Costanzo, consideró que éstos últimos eran Diputados Federales al momento de llevar a cabo los hechos denunciados, por ende, las expresiones denunciadas fueron opiniones emitidas en el desempeño de su encargo como representantes populares, las cuales se encuentran protegidas por el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que no había lugar a llamarlos a juicio, al no existir una conducta infractora en materia electoral.

Debe llamar la atención que la Sala Superior enfatizó que no se había realizado una contravención a la normativa electoral, pero, adicionalmente, consideró que la actuación de la autoridad responsable al no llamar al procedimiento a los diputados no resultaba contraria a ninguna regla o principio jurídico, toda vez que el artículo 61 proveía de suficiente protección a lo realizado.

---

<sup>15</sup>Primera Sala de la SCJN, Tesis: 1a. CCXVII/2009, 165759, SJFG9, t. XXX, diciembre de 2009, p. 287.



## VI. Reflexiones finales

Lo relevante del presente análisis se encuentra en la posible discusión que puede darse a futuro, entre la normativa que protege la libertad de expresión de los parlamentarios y las restricciones que impone el mismo texto constitucional, que si bien han sido motivo de diversas resoluciones, son apenas el inicio de una discusión más amplia.

La libertad de expresión es la piedra angular del escrutinio público, utilizada desde luego, por la ciudadanía informada, sin embargo, cuando dicha libertad es desarrollada por representantes de elección popular como es el caso de los Diputados Federales, es observable un privilegio legislativo para argumentar tal o cual opinión, por esta razón, las autoridades en la materia decidieron proteger – y con esto, incentivar- la libertad de expresión en otros ámbitos de la vida política.

El análisis de diversos asuntos planteados ante los órganos electorales mexicanos, dan cuenta de una revitalización en esa discusión jurídica sobre diversos conceptos presentes en nuestra Constitución y leyes, conceptos que van a requerir en muchos casos una redefinición a la luz de las nuevas disposiciones del sistema jurídico mexicano, donde la discusión de los derechos será uno de los principales retos.

## VII. Fuentes de consulta

### Bibliográficas

COUTURE, Eduardo J., "*Vocabulario jurídico con especial referencia al derecho procesal positivo vigente uruguayo*", Buenos Aires Depalma, 1983. CÁMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA, "*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*", t. VII, México, 1994.

GÓMEZ de Silva, Guido. "*Breve diccionario etimológico de lo lengua española*", México". FCE, El Colegio de México, 1988.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, "*La amonestación a legisladores, Quórum*". México, D.F., año IX, no. 71, marzo-abril, 2000.

## **Legislativas**

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

## **Jurisdiccionales**

Jurisprudencia 14/2007 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivada de los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-267/2007, SUP-JRC-288/2007 y SUP-JRC-271/2007, rubro: "Honra y reputación. Su tutela durante el desarrollo de una contienda electoral se justifica por tratarse de derechos fundamentales que se reconocen en el ejercicio de la libertad de expresión", México, DF, año 1, No. 1, 2008.

Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, quinta época, t. LXXXVIII. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época, t. III, junio de 1996.

Tesis: 1a. XLI/2010, 165050. Amparo directo 6/2009, SJFG9, t. XXXI, marzo de 2010.

Tesis: 1a. CCXVII/2009, 165759. Primera Sala de la SCJN, SJFG9, t. XXX, diciembre de 2009.

Tesis: 1a. CCXXI/2009, 165763. Amparo en revisión 2044/2008 SJFG9, t. XXX, diciembre de 2009.

Tesis: 1a. CCXIX/2009, 165820. Amparo en revisión 2044/2008, rubro: "Derechos al honor y a la privacidad. Su resistencia frente a instancias de ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información es menor cuando sus titulares tienen responsabilidades públicas", SJFG9, t. XXX, diciembre de 2009.

# COMENTARIOS SOBRE EL PROCESO ELECTORAL 2013

*Marco Antonio Vázquez Miramontes*

*"El resultado de las elecciones no es de quien  
las organiza, sino de los electores"*

*José Woldenberg<sup>1</sup>*

**SUMARIO.-** 1. Introducción; A. RAP 01/2013; B. RAP-03, y RAP-05; C. RAP 4, RAP 6 y RAP 7; D. RAP 10/2013; E. JIN 14/2013; F. JIN 15/2013; G. JIN 18/2013; H. JIN-19/2013; I. JIN 20/2013 y Acumulado; J. JIN 22 y 23/2013; 2. Reflexión final; 3. Fuentes de consulta.

---

<sup>1</sup> Licenciado en derecho por la Facultad de la Universidad Autónoma de Chihuahua, Especialista y Maestro en derecho Constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinador de procesos del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua desde el 2003, actualmente encargado de la Secretaría General de dicho órgano.

Con la colaboración de la Maestra Patricia Graciela Rojas Nuñez; Secretaria de Estudio y Cuenta del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

<sup>1</sup> WOLDENBERG Karakwosky, José. Conferencia Magistral ¿Instituto Nacional Electoral?, 24 de junio de 2013, [en línea], Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/participante.htm?p=1852>

**Resumen:**

El artículo hace una referencia del proceso electoral 2013, se comentan diversos recursos de apelación y juicios de inconformidad que se presentaron ante el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, se expresa una opinión crítica personal, tomando en cuenta que el cien por ciento de los asuntos que fueron impugnados se confirmaron, esto implica que el razonamiento, metodología y aplicación del derecho a los casos concretos utilizados por el TEE cumplieron con los estándares de Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El TEE, tomó como base el modelo que implementó la Sala Regional Monterrey del TEPJF en la redacción de las sentencias, realizando una serie de innovaciones con el propósito de producir resoluciones de fácil comprensión para el justiciable.

Los resultados obtenidos por el TEE se deben en gran medida por la profesionalización y compromiso de su plantilla laboral, que atinadamente aplicó los principios democráticos implicados, a través de las medidas pertinentes; pues la instancia federal avaló y confirmó los criterios observados en sus resoluciones.

**Palabras clave:** apelación, inconformidad, medio de convicción.

**Abstract:**

The article points a reference of the 2013 electoral process and mentions several appeal procedures and nonconformity trials that were exposed in front of the Electoral Sate Court of Chihuahua., it also express a personal critical opinion, taking in consideration that 100% of the issues disputed in this court were confirmed, this implies that reasoning , methodology and application of law to the specific cases used by the TEE fulfilled with the standards of the Guadalajara Regional Chamber of the Electoral Court of the Judicial Power of the Federation.

TEE took as a basis, the model implemented by the Monterrey Regional Chamber of the TEPJF in the wording of the judgments', doing a series of innovations with the only purpose to bring forth resolutions easily understood by the defendant.

The achieved results by the TEE were largely due to the professionalism and commitments of its headcount, which wisely applied the democratic principles involved through the appropriate measures; therefore the Federal agency approved and confirmed the criteria's observed during the resolutions.

**Key words:** appeal, inconformity, method of conviction.

## 1. Introducción

Uno de los principales problemas que se observan en la operatividad del derecho en general y en específico en la rama electoral, es la disociación entre el lenguaje jurídico y los hechos a describir, esto se debe al manejo y descripción de conceptos técnicos de difícil comprensión para aquéllos que no están familiarizados con la jerga jurídico-electoral, y no es raro que los órganos encargados de la tarea jurisdiccional olviden que las sentencias no van dirigidas al abogado de las partes, o a otros órganos especializados, sino a los justiciables, que en última instancia son los destinatarios de los efectos de las resoluciones, es por ello que como dice Karl Olivercona, "*pareciera que nos movemos en una esfera de la realidad diferente a la del mundo sensible*".<sup>2</sup>

En ocasiones es tal la tecnificación del lenguaje que sin percibirlo en la redacción de las sentencias, aparecen frases que consideramos dogmáticas, es decir, creemos que su ausencia hace que el argumento carezca de efectividad, lo que acarrea como consecuencia caer en situaciones carentes de lógica, o frases sin sentido, pues se utilizan expresiones o series de palabras que no transmiten información alguna, y difícilmente se prescinde de su uso.

En el proceso electoral que se celebró este año en nuestra entidad, el Tribunal Estatal Electoral al momento de resolver los asuntos que fueron sometidos a su jurisdicción utilizó un esquema innovador en la redacción de las sentencias, tomado como base el modelo que para el efecto implementó a su vez la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y aunque existen diferencias, el cometido se cumplió, logrando como producto sentencias de fácil comprensión para el justiciable, consiguiendo una lectura más amable; entre los elementos que se incluyeron para tal efecto, está la utilización de un glosario, en el que se detallan las abreviaturas o acrónimos de uso frecuente en los documentos en los que se contienen las resoluciones, sentencia, recurso que a partir de este momento incorporaré con el mismo fin.

---

<sup>2</sup> OLIVERCONA, Karl. "*Lenguaje jurídico y realidad*". 8ª reimpresión, México D.F., Distribuciones Fontamara S.A., 2010. p. 7

## Glosario:

<i>Candidatura común:</i>	Candidatura común de la planilla encabezada, postulada por los partidos Revolucionario Institucional, del Trabajo, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza.
<i>Consejo General:</i>	Consejo General del Instituto Estatal Electoral.
<i>Constitución Federal:</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<i>Constitución local:</i>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.
<i>CPN:</i>	Comisión Política Nacional del Partido de la Revolución Democrática.
<i>Instituto:</i>	Instituto Estatal Electoral.
<i>Ley:</i>	Ley Electoral del Estado de Chihuahua.
<i>Mesa directiva:</i>	Mesa directiva de casilla.
<i>PAN</i>	Partido Acción Nacional.
<i>PRD:</i>	Partido de la Revolución Democrática.
<i>PRI:</i>	Partido Revolucionario Institucional.
<i>PT:</i>	Partido del Trabajo.
<i>PVEM:</i>	Partido Verde Ecologista de México.
<i>PNA:</i>	Partido Nueva Alianza.
<i>RC:</i>	Representante de partido político o coalición ante las mesas directivas de casilla.
<i>RG:</i>	Representante de partido político o coalición, general.
<i>SG:</i>	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<i>Sala Superior:</i>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<i>TEE:</i>	Tribunal Estatal Electoral.
<i>TEPJF:</i>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El resto de las innovaciones fueron: iniciar con el sentido del fallo, "se confirma, se modifica o se revoca", se utilizaron los pies de página para facilitar la explicación, y dar cuenta de la fuente en su caso, se cumplió con la obligación constitucional de fundar y motivar a cabalidad y esto se logró sin incluir reproducciones de información ociosa, (la cual podría localizarse fácilmente en los autos del expediente, cuando el lector así lo considere), se prescindió de la obviedad de transcribir los artículos a aplicar, se siguió con la técnica de agrupamiento de los agravios organizándolos por temas, o puntos de discusión, se precisó de manera clara la *litis*, es decir la pretensión en específico de las partes y el punto a resolver, se valoró cada uno de los medios de convicción explicando el porqué del valor otorgado y el porqué no tendría el alcance que los oferentes pretendían, en su caso, uno de los puntos a destacar fue el no abordar de manera inoficiosa en los requisitos de procedibilidad, esto en lo que no fuera justamente el punto a resolver, y solo detallar en forma breve y clara si se cumple con ellos o no,

todo lo anterior con una redacción nítida en párrafos cortos, evitando así una lectura densa, logrando una mayor comprensión para el destinatario de la sentencia, cabe aclarar que algunos de los asuntos a resolver que en un principio parecían complicados fueron aceptados por las partes sin agotar el recurso de revisión, y el cien por ciento de los asuntos que fueron impugnados se confirmaron, esto implica que el razonamiento, la metodología y la aplicación del derecho a los casos concretos utilizados por el *TEE* cumple a cabalidad con los estándares de *SG*.

Sirvan las aclaraciones anteriores como preámbulo para dar paso a los comentarios de los asuntos que marcaron el proceso electoral 2013, y el señalar como el uso del lenguaje puede dar paso a situaciones de hecho jurídicamente correctas, o dependiendo del contexto, contradictorias.

### **A. RAP 01/2013**

La etapa jurisdiccional de este proceso inicia con la tramitación del recurso de apelación identificado con la clave *RAP 01/2013* del índice del *TEE*, asunto que paradójicamente no tiene que ver con el desarrollo del proceso electoral *per se*, se trata de un recurso de apelación interpuesto por el presidente del Comité Municipal del *PRD* en Chihuahua, ante la negativa del *Consejo General* del *Instituto* de dar entrada a una denuncia e iniciar el procedimiento administrativo sancionador ordinario por supuestas omisiones cometidas por el Comité Directivo Estatal del *PRD*, en la entrega de las ministraciones para cubrir los gastos originados con la actividad ordinaria de los años 2010 a 2012.

El *Consejo General* del *IEE* consideró que no era competente para conocer sobre los hechos denunciados toda vez que se trata de un conflicto intrapartidista, dejando ver la posibilidad de que éstos pudieran ser violatorios de la normativa interna del *PRD*, motivo por el que desecha de plano la denuncia.

Inconforme con la resolución administrativa, el actor acudió al *TEE* a efecto de que ésta se revocara, sin embargo, se consideró que no era

posible abordar el fondo del asunto por carecer el actor de legitimación para promover el medio de impugnación, decisión fundada y motivada en el artículo 305 numeral 1, inciso d), de la *Ley*; el cual establece que los medios de impugnación serán improcedentes, entre otros supuestos, cuando sean interpuestos o promovidos por quien no tenga legitimación o interés jurídico, en la resolución se determina que a pesar de que quién presenta el recurso es el presidente del Comité Municipal, (carácter que se le reconoce desde la presentación de la denuncia ante el *IEE*), pero que de acuerdo a la reglamentación estatutaria del *PRD*, carece de facultades para acudir a juicio a nombre del Comité que preside, incluso se expone en la resolución que la postura contraria sería tanto como desconocer las facultades de autorregulación de los partidos políticos.

Ahora bien, para dar cumplimiento a las disposiciones sobre derechos humanos que obligan a los Estados parte de la Convención Americana, en el sentido de adoptar medidas positivas para hacer efectivo el derecho humano de acceso a la justicia, se analizó la procedencia del medio de impugnación asumiendo que se formuló por el actor en su carácter de ciudadano; sin embargo, tampoco se consideró que existiera un interés por parte del actor para promover el recurso, pues para ello se exige que el recurrente cuente con un elemento mínimo legitimador de su actuación, como lo es el interés jurídico, requisito indispensable para que un ciudadano promueva un medio de impugnación, y en la especie, no justificó la violación en su esfera de derechos.

Inconforme con la resolución del *TEE*, el actor interpone Juicio de Revisión Constitucional y solicita se envíe a la *SG*, ésta a su vez considera que el origen del conflicto tiene que ver con la administración de financiamiento público al interior del *PRD* en el ámbito estatal al municipal, (fojas 121) por lo que de acuerdo a la jurisprudencia 6/2000<sup>3</sup> corresponde a *Sala Superior* conocer de esta impugnación, siguiendo el camino impugnativo,

<sup>3</sup> Sala Superior jurisprudencia: COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO, PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES, DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN EL ÁMBITO ESTATAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 11 y 12.



la citada sala al resolver consideró revocar la decisión del *TEE*. En el cuerpo de la sentencia se desprende que existen dos cuestiones a dilucidar: falta de legitimación del presidente del Comité Ejecutivo Municipal del *PRD* en Chihuahua, y la falta de interés jurídico de la persona física que es titular del cargo de presidente para el caso de que se estimara que interpuso el recurso en lo individual.

En la sentencia,<sup>4</sup> el órgano revisor, realiza un análisis que pretende ser exhaustivo sobre la figura de la legitimación y personería, para arribar a la conclusión de que legitimación es la persona que tiene a favor el derecho reconocido por la ley, y personería se refiere a aquellas facultades necesarias para interponer los recursos o medios de impugnación e intervenir en los procesos, para concluir magistralmente en la afirmación siguiente: *que el Comité Ejecutivo del Partido de la Revolución Democrática en el municipio de Chihuahua es el sujeto con legitimación y su presidente Óscar Gómez Carrasco es el sujeto con personería.*<sup>5</sup> También se considera que existe una representación expresa para los presidentes nacional y estatales del *PRD* y que esto no implica que los presidentes de los comités municipales estén excluidos de dicha atribución, sino que por el contrario la atribución debe entenderse implícitamente conferida.<sup>6</sup> Lo anterior porque es inadmisibles que el cargo de presidente, que es el mismo a nivel estatal y nacional no represente al órgano que preside, máxime cuando no hay disposición estatutaria expresa que otorgue la representación en algún otro órgano o funcionario.

Finalmente la *Sala Superior* consideró que la resolución del *TEE* debía revocarse al considerar que el titular de la presidencia del Comité Municipal si tenía facultades de representación, pues cumplía con lo dispuesto en el artículo 313, inciso a), fracción II, de la *Ley*, por lo que debería dictarse una nueva resolución en la que de no encontrar una causa diversa de improcedencia, el *TEE* debería de admitir el recurso.

---

<sup>4</sup> Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio de revisión constitucional identificado con la clave SUP-JRC-34/2013 de fecha 24 de abril de 2013.

<sup>5</sup> *Ibíd.* p 40

<sup>6</sup> *Ibíd.* p 55

Opinión. Considero que la resolución impugnada, (dictada por el *TEE*), si bien soporta un análisis formal, efectivamente no existe atribución expresa a los comités municipales para poder acudir a los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales de acuerdo a los estatutos del *PRD*, en un criterio principialista no se puede hacer nugatorio el acceso a la administración de justicia a un órgano partidista por cuestiones formales, y en todo caso el *TEE* debió atender a que si el actor tiene las facultades de administrar, también tiene las facultades de gestionar los recursos que en teoría debe manejar, considerar lo contrario sería limitar la figura a un mero comité de membrete y dejar que la representación recayera únicamente en el presidente nacional del partido; y el presidente del Comité Ejecutivo Estatal, o bien aquéllos en quien se delegue algún tipo de representación, y esta delegación sea realizada por los antes mencionados; lo anterior parece lógico, sin embargo, el órgano jurisdiccional local esta obligado a observar los precedentes que las Salas del *TEPJF* generen, pues al ser la última instancia sus opiniones son mas que orientadoras, cuando no obligatorias; por lo que la revocación a la sentencia no deja de causar extrañeza, pues existen asuntos en donde la actual integración de *Sala Superior* adoptó el criterio contrario, casualmente también referente al *PRD*, un comité ejecutivo municipal solicita a la administración electoral local que entregue los recursos al Comité Ejecutivo Estatal para efectos de que éste realice o entregue las ministraciones que le corresponden, *Sala Superior* consideró que el ciudadano que era titular del cargo de presidente del comité municipal no tenía la autorización estatutaria para representar al partido en el Estado, esta afirmación lo hizo en los términos siguientes:

"En el caso, el ciudadano Mario Arturo Vélez Espinoza afirma ser representante del Partido de la Revolución Democrática para impugnar las omisiones del Consejo Estatal Electoral, sin embargo, conforme lo expuesto, ello no es así.

Lo anterior, porque no está en alguno de los supuestos previstos en la ley, pues carece de acreditación ante el Consejo Estatal Electoral de Sonora, no tiene la autorización estatutaria para representar al partido en el Estado, pues no es Presidente Nacional ni Presidente

de Comités Ejecutivos Estatales, y tampoco cuenta con poder notarial que le otorgue facultades de representación del partido en el Estado.

Asimismo, como se evidenció, en el ámbito estatal los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática solamente reconocen al Presidente Nacional y a los Presidentes de los Comités Ejecutivos Estatales para interponer los medios de impugnación en defensa del partido, e igualmente los estatutos no otorgan al Presidente del Comité Ejecutivo Municipal facultades de representación del Partido de la Revolución Democrática en el ámbito estatal, pues el artículo 59 de los estatutos partidistas señala que los Presidentes de los Comités Ejecutivos Municipales tendrán las facultades y atribuciones exclusivamente de organización y funcionamiento."<sup>7</sup>

De lo anterior se desprende que si bien *Sala Superior* es el órgano de última instancia ésta debe ser congruente con sus criterios, y en todo caso, si existen causas para modificarlos debe explicar a que se debe el cambio, ello atendiendo al elemental principio de congruencia que debe existir en todos los tribunales, especialmente si es la autoridad máxima en la materia; además, debemos tomar en cuenta que el derecho debe ser predecible a efecto de evitar incertidumbre respecto a su aplicación, y que ésta no debe obedecer a razones arbitrarias, aunado a que no obstante la investidura de la *Sala Superior* no debe abusar del lenguaje empleado al dirigirse a las responsables.

## **B. RAP-03, y RAP-05**

Continuamos ahora con el comentario de los recursos de apelación *RAP-03*, y *RAP-05* interpuestos por el *PAN* en contra del acuerdo del *Consejo General del IEE* en donde aprueba la celebración de dos convenios de coalición: "*Unidos por mas progreso*", y "*Unidos por mas seguridad*",

---

<sup>7</sup> Consultable en el considerando CUARTO de las Sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaídas a los juicios de revisión constitucional identificados con las claves SUP-JRC-57/2012, y SUP-JRC-62/2012 ambas de fecha 04 de abril de 2012.

entre los partidos *PT* y el *PRI*, el primero de ellos, y *PNA*, *PVEM* y el *PRI* el segundo, estos procesos se comentan en conjunto por existir elementos comunes: un mismo actor, *PAN*, en los convenios impugnados es parte integrante el *PRI*, y en ambos existe una distribución de votos que ha juicio del actor es desproporcionada y no corresponde a la fuerza electoral de los partidos que la conforman. (*PT* 50%, *PVEM* 40% *PNA* 58% y al *PRI* el 50% y 2% respectivamente). El actor en estos procesos construye sus agravios en el supuesto que los convenios impugnados *violan las disposiciones constitucionales que regulan la materia, se trastocan principios rectores y no se observan las normas que prohíben la sobrerrepresentación*.<sup>8</sup> En concepto del actor, las coaliciones aprobadas tenían como propósito causarle un perjuicio al otorgar a los partidos coaligados un beneficio artificial, pues los porcentajes de votación asignados de acuerdo a los convenios no corresponde a su fuerza política real; votación que no obtendrían si participaran sin los beneficios de la coalición, y como resultado de este artificio se distorsiona la conformación del Congreso al asignar diputados por el principio de representación proporcional, a partidos que cuentan con nulo o mínimo apoyo popular, pues se permite la transferibilidad del voto. Expone para reforzar su argumento que no existe evidencia histórica que pueda llevar a concluir que los partidos coaligados por sí mismos y sin ayuda de otro partido pudieran alcanzar las votaciones que les resultarían de la aplicación de los convenios, y que éstos contravienen la aplicación de principios, aunque no así de las reglas, es decir, se esta ante lo que la doctrina clasifica como ilícitos atípicos. (*fraude a la ley, abuso del derecho y desvío de poder*).<sup>9</sup>

El *TEE* calificó de infundados los agravios del *PAN* por considerar que los porcentajes pactados en los convenios de coalición no incumplen con la ley, pues ésta dispone<sup>10</sup> que los partidos podrán convenir que los votos se adjudiquen a uno, a varios o a todos en la parte proporcional que convenga a los interesados, además que al momento de coaligarse el fin

---

<sup>8</sup> Sentencia dictada por el TEE recaída al recurso de apelación identificado con la clave RAP-05/2013 de fecha 02 de junio de 2013.

<sup>9</sup> *Ibid* p 9.

<sup>10</sup> Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Periódico oficial del Estado art. 70 numeral 2 inciso g).

que se persigue por parte de los partidos miembros es lograr maximizar sus posibilidades de éxito, esto obedece necesariamente a una estrategia de cálculo político en donde se observan lo que se conoce en teoría política como la teoría del juego con el resultado de suma cero, es decir, si el desarrollo de la estrategia funciona lo que se gane es en perjuicio del contendiente contrario, pero el riesgo está precisamente en el caso de que no se materialicen las expectativas de éxito, entonces si el convenio no lograra los resultados esperados, provocará como efecto reflejo un beneficio al adversario.

El *TEE* desestimó el argumento histórico-sociológico de que los partidos coaligados se ven beneficiados de manera desproporcionada, pues según el actor al no existir evidencia histórica que avale los porcentajes en la votación que obtendrían con los votos que el *PRI* les cede, es imposible que en futuras ocasiones obtengan tal volumen de votos; desde la perspectiva del *TEE* no resulta adecuado para acreditar los extremos pretendidos, pues no se debe pasar de lado que no se puede acreditar la ilegalidad del contenido del convenio de coalición con base en los resultados que se obtuvieron en elecciones pasadas, dado que esas circunstancias no tienen ninguna relevancia para determinar el contenido y alcance de las disposiciones que se expresan en el instrumento jurídico a través del cual se formaliza la coalición.

Los resultados de una votación, como elemento imprevisible que caracteriza todo proceso electoral, aún considerando circunstancias fácticas de tendencias históricas, no pueden constituir un elemento relevante para determinar las cualidades del contenido material de un convenio celebrado entre dos o más partidos políticos, pues no existe una medida objetiva que se pueda sentar como base para prever de manera adecuada los resultados de la jornada comicial, razón por la cual, la concreción efectiva de los resultados derivados de la aplicación del convenio se verán reflejados hasta ese momento y no antes.

Opinión. Un criterio contrario al expresado por el *TEE* nos llevaría al absurdo de suponer innecesarias las elecciones periódicas, y sólo ponernos

de acuerdo cual elección del pasado considerar inmutable a efecto de otorgar las constancias de mayoría.

### **C. RAP 4, RAP 6 Y RAP 7**

En estos recursos, además de los agravios comentados en el apartado anterior, el *PAN* se inconforma por los convenios de candidaturas comunes celebrados entre el *PRD* y el *PRI*, considerando que se violentaban la normativa electoral al no contar con la totalidad de los requisitos que la *Ley* exige para la celebración de este tipo de alianzas. El *PAN* argumentó que de acuerdo a la reglamentación estatutaria del *PRD*, el órgano indicado para aprobar una alianza electoral, la *CPN*, no lo hizo, entonces la particularidad de esta impugnación versaría sobre la interpretación al acuerdo ACU-CPN-035/2013 tomado por la *CPN* del *PRD* en el que se decidía la posibilidad de participar aliados con el *PRI*, en dicho acuerdo se plasmó la negativa arguyendo que *bajo ningún motivo el PRD podría contender en coalición total o parcial con el PRI pues hacer lo contrario implicaría ser cómplice del desastre en el gobierno de Chihuahua y con el partido que lo postuló*; sin embargo, durante la substanciación el *PRD* exhibió un documento complementario al dictamen de la *CPN* del *PRD*, consistente en una fe de erratas, aclarando el alcance de la decisión cupular, en ésta se confirma el sentido de *no ir en coalición total o parcial con el partido en el gobierno*, sin embargo en el documento aclaratorio se deja abierta la posibilidad de cualquier otra figura contemplada en la *Ley* con el objetivo de lograr los mejores resultados para el *PRD*.

El *TEE* consideró que: La *CPN* dejó a salvo la posibilidad de que el *PRD* participe en el proceso electoral mediante un instrumento distinto a las coaliciones totales o parciales con el *PRI*, lo que permite concluir que la dirigencia estatal del *PRD* tenía la facultad de llevar a cabo acuerdos de asociación política de naturaleza distinta a las coaliciones, es decir podía postular con el *PRI* candidatos comunes.

Opinión: Pareciera de una simple lectura que mas que una disertación jurídica para resolver, solo bastaría el sentido común, pues en el acuerdo

ACU-CPN-035/2013, (que lo menos, es innegable que el documento en su conjunto es contradictorio), podría creerse tajante la prohibición de contender asociados con el *PRI*, pues la motivación que se realiza para determinar las políticas de alianzas para el estado está colmada de epítetos que se emiten con el propósito de denostar al *PRI*, sin embargo la tarea del *TEE* no es dar interpretaciones someras; y para este caso fue necesario desentrañar su alcance a efecto de determinar si existe la aprobación del órgano nacional del *PRD* para contender en candidatura común, por lo que de un estudio íntegro del acuerdo, es innegable que se otorga la facultad a la dirigencia estatal de determinar *la forma de contender que mejores resultados ofrezca al PRD*, y como bien se explica en la resolución la prohibición solo alcanza a las coaliciones totales o parciales, pues *el juego político en la entidad, permite advertir que el sistema normativo que reglamenta la figura de candidatura común, posibilita, precisamente, que no exista una vinculación directa frente al electorado, además de que es menester que cada partido político, no obstante que hayan decidido postular a un mismo candidato, aparezcan de forma separada, así a cada partido le será asignado el caudal de votos que de manera individual obtenga.*<sup>11</sup>

En este tipo de asuntos se pone a prueba la capacidad de los tribunales, pues en apariencia un caso fácil no lo es, es necesario un análisis profundo en donde la ambigüedad del lenguaje que utilizó la *CPN* del *PRD* permite que existan una o varias interpretaciones, sin embargo, después de leer la resolución queda de manifiesto que la prohibición para contender se limitaba a la figura de las coaliciones en sus aspectos total o parcial, y nunca se expresó tal limitante a la candidatura común, añadiendo además que en el estado el *PRD* consideró que justamente con esta modalidad mejores resultados obtendría.

En casos como este se actualiza la lectura de Karl Olivercona, comentada al principio en la que se hace énfasis en la distancia que existe entre el lenguaje común y el jurídico.

---

<sup>11</sup> *RAP* 04/2013 dictado el 2 de junio del 2013

## D. RAP 10/2013

Toca ahora turno al último de los recursos de apelación tramitados en el proceso, en este el *PRD* se inconforma del acuerdo del *IEE* que establecía las reglas para el nombramiento de los *RC* y *RG*. De acuerdo al *PRD* esta medida limitaba el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible de los *RG* y *RC*, pues estos tienen el mismo derecho y obligación a emitir su sufragio, sin que su actividad partidaria pueda perjudicar dicho derecho. La responsable, señala el *PRD*, pretende de forma desafortunada equiparar los *RC* y *RG* con los electores en tránsito y, por analogía, aplicar a aquellos las reglas que para la emisión del voto de éstos señala la *Ley*. El promovente señaló que al *IEE* le corresponde asegurar el ejercicio de los derechos político electorales, no censurar el ejercicio del derecho al voto de los *RC* y *RG*. El *TEE* consideró que la responsable se extralimitó en su facultad, pues, no puede modificar o alterar el contenido de una ley, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las del propio ordenamiento que va a reglamentar. Para llegar a esta conclusión se realizó un análisis del contenido de la norma contrastando con el del acuerdo, así tenemos que el artículo artículo 180 de la *Ley* numeral 5 dispone respecto a los representantes de partidos lo siguiente: ***podrán ejercer su derecho de voto en la casilla en la que estén acreditados***. Sin mayores limitaciones como lo pretende el punto 10 del acuerdo combatido, además se hizo notar que para poder cumplir con su cometido el *RC* tiene la necesidad de permanecer durante toda la jornada en la casilla por lo que solicitarle que se traslade a la que le corresponde a su sección le impediría físicamente cumplir con su encomienda.

Opinión. En este punto el *TEE* ponderó el derecho de los *RC* y *RG* a ejercer su derecho al voto, un acuerdo de la autoridad administrativa no puede limitar un derecho constitucional, sin embargo, en la práctica, este requisito puede ser utilizado para modificar el resultado de casillas en las que la elección sea cerrada, por lo que lo prudente sería conminar a los contendientes para que la voluntad de los electores de la sección no sea alterada por medio de artilugios.



## E. JIN 14/2013

En este asunto el candidato al cargo de presidente municipal de Aquiles Serdán, Chihuahua; fue quien interpuso la demanda, sin embargo el *TEE* desechó el medio de impugnación por considerar que se actualizó la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 305, numeral 1, fracción d), de la *Ley*, pues el medio de impugnación en estudio fue promovido por quien carece de legitimación para ello.

La *Ley* dispone normas particulares en materia de legitimación, y en lo relativo al juicio de inconformidad, prescribe en su artículo 362 que dicho medio de impugnación sólo puede ser promovido por: a) los partidos políticos o coaliciones, y b) los candidatos, **exclusivamente cuando por motivos de inelegibilidad** la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación; o bien, cuando se vean afectados en la aplicación de la fórmula de asignación de diputados o regidores de representación proporcional. En todos los demás casos, sólo podrán intervenir como coadyuvantes.

Lo anterior obligó al *TEE* a concluir que los candidatos cuentan con potestad impugnativa, únicamente cuando la *litis* de la controversia, verse sobre motivos de inelegibilidad, o no se otorgue la constancia de mayoría o de asignación, o se vean afectados en la aplicación de la fórmula de asignación de diputados o regidores de representación proporcional.

Opinión. En el particular queda de manifiesto el control político que ejercen los partidos, en detrimento de los derechos de los ciudadanos postulados, (creo que el *TEE* desaprovechó la oportunidad de enviar un mensaje para evitar que esto siga ocurriendo). En casos como el que se comenta es evidente que no siempre los intereses de los partidos coinciden con los de sus candidatos y sus simpatizantes, lo que sin duda es una de las muchas causas que no abonan a disminuir el distanciamiento entre los ciudadanos y la política. Además estando dentro del término de la *vacatio legis* que en la reforma constitucional se establece para que las legislaturas locales desarrollen la figura de las candidaturas ciudadanas, existía la posibilidad

de que el *TEE* permitiera al candidato la interposición del recurso o en su defecto lo reencauzara como una apelación ciudadana o incluso como recurso innominado, esta circunstancia se observó en un caso similar tramitado en *Sala Superior*,<sup>12</sup> asunto en donde la mayoría de los magistrados consideró que a los candidatos debe permitírseles el acceso a la justicia, toda vez que si la causa de pedir de la pretensión del promovente se sustenta en el hecho de que en la elección en la cual compitió como candidato se inobservaron los principios que rigen el derecho electoral, dando como resultado violaciones que afectan a la elección, es claro que tiene la condición jurídica para acudir a reclamar esa pretendida violación. En este punto concluye la *Sala Superior* que ***legitimado es ser (sic) la persona que de conformidad con la ley puede formular o contradecir las pretensiones hechas valer en el proceso, las cuales deben ser objeto de la decisión del órgano jurisdiccional.***<sup>13</sup> Por último en su voto particular el Magdo. Flavio Galván Rivera al respecto consideró que el recurso debió de reencauzarse como un juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano por ser esta la vía idónea para la protección de su derecho fundamental a ser votado.<sup>14</sup> Pero a fin de cuentas la *Sala Superior* en su conjunto consideró que el candidato puede acudir a los órganos jurisdiccionales para denunciar violaciones que pudieran ser causales de nulidad de elección, tal vez el punto a discusión sea la vía impugnativa.

## F. JIN 15/2013

EL *PAN* compareció como actor a solicitar la nulidad de la elección en un total de 71 casillas en el municipio de Guerrero, en las que en su concepto se cometieron irregularidades graves que no fueron reparadas durante la jornada, en su sentencia el *TEE* determinó que en realidad el actor pretendía la nulidad de elección, pues los hechos narrados no se referían a casillas

---

<sup>12</sup> SUP-JRC-00121-2013 tramitado con motivo del JRC promovido por el candidato a gobernador del Partido Movimiento Ciudadano en contra de Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California. Consultable en: <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2013/JRC/SUP-JRC-00121-2013.htm>

<sup>13</sup> ídem.

<sup>14</sup> ídem.

en específico, el actor narra hechos que comúnmente son conocidos como acarreo, compra de votos, amenazas y hasta detención de dos personas por parte de elementos de la policía municipal, sin embargo, en su perjuicio no ofreció los medios probatorios suficientes para crear convicción al *TEE* de que tales hechos sucedieron, y los hechos que logró acreditar no constituyeron irregularidad alguna, como ejemplo tenemos que denunciaba las amenazas que sufrieron miembros de su partido, y lo único que demostró fue que interpuso una denuncia por hechos que a él le narraron, con la supuesta entrega.

Opinión. En asuntos de nulidad la carga probatoria en ocasiones es excesiva para los impugnantes, difícilmente se pueden acreditar a cabalidad los hechos que se narran, recordemos que uno de los principios que siempre esta implícito en las autoridades electorales ya sean administrativas o jurisdiccionales es que lo inútil no puede viciar lo útil, lo que significa que no toda irregularidad podría acarrear una nulidad de votación, debemos buscar preservar la votación cuando las irregularidades sean de consideración tal que no logren viciar el resultado de la elección, y en este caso el actor no logró que sus probanzas tuvieran el alcance que pretendía.

## **G. JIN 18/2013**

Asunto promovido por *PAN*, en el que se dilucidó si la actuación de servidores públicos de la administración municipal de Aldama, ya sea como integrantes de mesa directiva, *RC* de la *candidatura común* ante las mesas receptoras, o bien como *RG*, actualizó la causal de nulidad de votación recibida en casilla prevista en el artículo 369, numeral 1, inciso i), de la *Ley*, el actor se inconformó porque a su juicio en una casilla fungió como parte de la mesa directiva un funcionario de la administración municipal, el titular de parques y jardines del municipio, además en esa misma casilla estuvo como representante del candidato postulado por la candidatura común el jefe de proyectos especiales y comunicación de la Presidencia Municipal, en otra casilla con las mismas tareas fungió la encargada de la biblioteca municipal, y por último en dos casillas realizó el trabajo

concerniente a la de *RG* de la candidatura común, el titular de la Secretaría Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio.

Lo anterior a juicio del impugnante propició que los votos emitidos en estas casillas se emitieran bajo presión física o moral, y además se comprometió la integridad e imparcialidad de los miembros de la Mesa Directiva.

Para efecto de acreditar los extremos de la causal invocada es necesario que el actor pruebe que: existió violencia física o presión; que ésta se ejerza sobre los miembros de la Mesa Directiva o sobre los electores; y, que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación.

En la resolución en comento el *TEE* analizó cada uno de los elementos de los cargos de los funcionarios que se señalaron en el recurso, para determinar si se podrían considerar como cargos de dirección y mando; uno de los argumentos que la responsable esgrimió para efecto de que se desestimaran los conceptos de agravio, fue que dichos servidores estaban separados de sus funciones, pues gozaban de licencias para ello, sin embargo, estas licencias se otorgaron en los días previos a la jornada, causa por la que este argumento fue desatendido, en forma acertada el *TEE* consideró que tres días no son suficientes para que el ciudadano común se percate de tal circunstancia, sin embargo, a pesar de ello el agravio no prospero pues para efecto de que el servidor público se coloque en el supuesto de la causal, era necesario que tanto el titular de Parques y Jardines, el Jefe de Proyectos Especiales y Comunicación de la Presidencia quien fue representante de casilla por del candidato postulado por la candidatura común y la encargada de la Biblioteca Pública Municipal todos del Municipio de Aldama, quienes actuaron como representante de casilla por parte del candidato común, no cuentan con atribuciones de mando superior, y no es factible que su sola presencia impacte en el ánimo de los electores, la anterior conclusión es consecuencia del análisis de las actividades inherentes a los ciudadanos antes referidos, de lo que se advierte que carecen de atribuciones para el manejo de recursos públicos, materiales o humanos; además de carecer de facultades de decisión puesto que no

pueden otorgar licencias, concesiones, o permisos de cualquier índole; de igual forma se encuentra fuera de su competencia la implementación de programas de desarrollo social, así como la imposición de sanciones; de lo que se desprende que sus actividades son de mera ejecución y apoyo administrativo.

En lo referente al ciudadano que fungió como *RG* del candidato común y que con motivo de su actividad durante el día de la jornada electoral estuvo entrando y saliendo de las mesas receptoras, quedó acreditada, sin embargo en la resolución se consideró que el citado representante estuvo alrededor de las tres horas con veintiún minutos, sin embargo este tiempo fue insuficiente para tener por acreditada la causal de nulidad, pues como se explica en la citada sentencia al analizar el escrito de protesta exhibido por el actor, su presencia solo coincidió con la de un elector, y este quedó identificado, lo que originó que la presión ejercida se viera reflejada en todo caso únicamente sobre él, ya que su duración en la casilla fue breve, pues se presume consistió en la estrictamente necesaria para ejercer las funciones de *RG*, aunado a la presencia de una sola persona esperando emitir su voto.

Para considerar que la presión fue en forma generalizada hubiera sido necesario que la presencia del funcionario se hubiera prolongado por un periodo de tiempo considerable, y que un mayor número de votantes hubiera estado expuesto a ello, lo que el actor no pudo acreditar, y de acuerdo al criterio cuantitativo la diferencia entre el primer lugar y el segundo en la casilla fue de ciento treinta y cinco votos, en consecuencia dicha irregularidad no puede clasificarse como determinante para el resultado de la votación.

Opinión. En el expediente el *TEE* realizó un ejercicio de argumentación exhaustivo a modo de determinar el carácter que deben tener los funcionarios públicos para poder ser considerados como tales para efecto de la causal, además de analizar las probanzas ofrecidas y su correcta valoración, para determinar si el grado de presión realizado ameritara ser sancionado con la nulidad de la votación, trabajo que no resulto sencillo,

ahora bien, los hechos que el actor invocó y los que fueron probados no resultaron suficientes para desvirtuar los resultados por lo que prevaleció la votación, sin embargo, tal vez el *TEE* debió pronunciarse en el sentido de invitar a la responsable a ser mas cuidadoso con los nombramientos tanto de los funcionarios de casilla así como de los representantes de los contendientes, pues si bien en este caso no fueron determinantes para el resultado, esto se debe a criterios cuantitativos, pero la presencia de por lo menos un funcionario público con facultades de mando y dirección en labores partidistas quedó acreditada, creo que los partidos deberán de cuidar estos aspectos a fin de no poner en duda el resultado de los comicios.

## **H. JIN -19/2013**

Juicio promovido por el *PRI* y la *candidatura común*, postulada por los partidos *PRI, PVEM, PNA* y *PT* al ayuntamiento de Satevó; en contra de los resultados consignados en el acta de cómputo municipal de la elección de dicho municipio, así como la declaración de validez y la entrega de la constancia de mayoría respectiva.

El actor hizo valer dos causales: **a)** la denominada genérica de nulidad de elección y, **b)** la de nulidad de votación recibida en casilla, por haberse ejercido violencia o presión sobre los miembros de la mesa directiva o sobre los electores.

El *TEE* únicamente realizó el estudio de los agravios relativos a la causal genérica de nulidad de elección, prevista en el artículo 371, numeral 2, de la *Ley*, por los motivos de: **a)** uso de recursos públicos para beneficio del candidato del *PAN*, al haber repartido despensas por parte del DIF municipal y estatal a los electores en el periodo de campaña; **b)** compra de credenciales de elector; y, **c)** obtención de credenciales de elector y emisión de votos por parte de 83 personas que no viven en el municipio, esto en razón de que de resultar fundados, resultaría innecesario el estudio del resto de los agravios esgrimidos por el actor.

Desafortunadamente para el actor, incumplió con la carga probatoria que le correspondía para acreditar los hechos de los que se quejaba, pues de las pruebas ofrecidas sólo se advierte la existencia de indicios leves o de poco valor, el *TEE* en forma clara y pormenorizada establece el porqué los medios de convicción que el actor desahogó no abonan a su causa, porque la relación de causalidad con el hecho indicado no es clara ni precisa, además de que una de las pruebas técnicas, una grabación fue obtenida en forma ilícita por lo que aun y cuando pudiera aportar algún elemento (lo que no ocurre bajo ningún parámetro), no podría ser tomado en cuenta.

En lo referente a la causal de nulidad de votación recibida en la casilla 2608 básica, por haberse ejercido violencia o presión sobre los miembros de la mesa directiva o sobre los electores, prevista en el artículo 369, numeral 1 inciso i), de la *Ley*, por los motivos siguientes: **a)** Participación del Director de Desarrollo Rural del municipio de Satevó, como representante del *PAN* ante la mesa directiva de la casilla 2608 básica; y, **b)** Haber impedido votar a la *RG* del *PRI*.

## **I. JIN 20/2013 y Acumulado**

### Coyame

Elección que arrojó un resultado poco probable y prácticamente sin antecedentes en el ámbito nacional, un empate, resultado que fue impugnado por el *PAN* partido que combatía la valoración realizada sobre un voto calificado de nulo tanto por la mesa directiva de casilla como por la Asamblea municipal, por su parte la *candidatura común* conformada por *PRI*, *PVEM*, *PNA* y *PT* impugnaron a su vez la validez de la votación de una casilla. El cómputo municipal se desarrollo en condiciones que no propiciaban una adecuada función de parte de los consejeros, pues como se desprende del acta reseñada del cómputo municipal<sup>15</sup> este se tuvo que suspender en mas de una ocasión pues los consejeros se encontraban presionados por parte de los habitantes del municipio, incluso se señala que un funcionario de casilla se encontraba entre los manifestantes que

---

<sup>15</sup> Véase fojas 45 a 48 del expediente JIN 20/2013 y ACUMULADO del TEE

obstaculizaban las labores de la asamblea, por lo que en un decisión que procuraba respetar lo principios rectores y otorgar certeza a la votación, el *TEE* decide celebrar nuevo escrutinio y cómputo ahora en sede jurisdiccional, durante el desarrollo los actores tuvieron la oportunidad de realizar nuevas objeciones sobre los votos calificados de nulos, de tal forma que el asunto se centró en la calificación que el *TEE* hiciera de estos votos, los cuestionados eran una boleta en la que se apreciaba que el elector cruzó el emblema del *PAN*, sin embargo aparecía en el emblema del *PRI* una marca (borrón) que en la sentencia el *TEE* consideró que el votante primero cruzó por la opción *PRI* sin embargo, corrige esta primera manifestación borrando su marca y asentando una nueva sobre el emblema del *PAN*, otro de los votos cuestionados fue una boleta en donde entre dos recuadros se apreciaban cruces sin poder determinar a que emblema se podrían sumar por lo que era imposible determinar la intención del votante, y por último una boleta en las que el elector cruza todos los emblemas de la coalición, pero también cruza la opción de candidatos no registrados, el *TEE* consideró que este voto se debía considerar válido par al candidato de la coalición pues se cruzaron los emblemas de los partidos que lo postulaban y al momento de cruzar el espacio de candidatos no registrados no se podría considerar que se votó por uno, pues para considerarlo así es necesario que se anote el nombre del candidato, al no hacerlo es como si la marca no se hubiera realizado, para establecer estas presunciones se tomaron en cuenta los criterios de la *Sala Superior* para determinar cuando un voto se debe considerar válido y cuando nulo.

Una resolución cuya sustanciación y resolución fue de tal nivel argumentativo que en un asunto complicado de origen, ambos contendientes, el *PAN* y la candidatura común postulada por los partidos *PRI*, *PVEM*, *PT* y *PNA*, y sus candidatos aceptaron el fallo por la transparencia con la que se manejó.

Opinión.- Aunque en un sentido formal tal vez no existían causas para un recuento en vía jurisdiccional, el *TEE* optó por otorgar certeza a los resultados, y en resolución incidental resolvió sobre el recuento, en la audiencia (la cual se celebró con la presencia de medios de comunicación



así como candidatos, simpatizantes y ciudadanos del municipio de Coyame en general) los representantes de los actores manifestaron sus objeciones las cuales se valoraron en la sentencia, es de llamar la atención que en una elección en la que el resultado es empate después de varios escrutinios y cómputos, (en sedes administrativa y jurisdiccional) con las correspondientes calificaciones de los votos nulos las partes no se inconformen, y no acudan a la instancia federal, esto implica necesariamente el trabajo de gran nivel que el *TEE* tuvo que desarrollar para que la tranquilidad después de la elección se mantuviera y se respetara el camino institucional, a tal grado que vieron innecesario incluso recurrir la decisión del *TEE*, lo que lo convierte por todo ello en asunto sin precedentes en el país, ante esto la elección se declara válida pero no es posible otorgar constancia de mayoría pues nadie la obtuvo, y aunque la ley no señala nada al respecto de una elección empatada se debe equiparar para sus efectos a una elección inválida, por lo que es necesario un consejo municipal en el tiempo que el Congreso del Estado convoca a nueva elección.

### **J.- JIN 22 y 23/2013**

Ambos recursos se resolvieron en forma acumulada, pues se referían a causales de nulidad en casillas de la elección de ayuntamiento de Juárez, por lo que ambos impactarían en el cómputo municipal de tal elección; el cumulo de casillas impugnadas así como el manejo del caudal probatorio implicó una dinámica distinta al resto de los recursos, en total se impugnaron ciento un casillas, (55 por el *PAN*, y 46 por el *PT*) por tres de las causales contempladas en el artículo 369 de la *Ley*,<sup>16</sup> para la substanciación fue necesario realizar requerimientos en dos ocasiones en ambos expedientes a fin de que el *TEE* contara con la totalidad de la documentación electoral consistente en el informe de la responsable, en el que señaló que no se realizó acuerdo que modificara el domicilio de ubicación de las casillas ni señaló nuevos funcionarios de éstas; el encarte; las actas de la jornada

---

<sup>16</sup> a) Instalar la casilla sin causa justificada en lugar distinto al señalado por el Consejo General o las asambleas municipales, e) La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por la Ley, y f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos que beneficie a uno de los candidatos, fórmula de candidatos y esto sea determinante para el resultado de la votación.

electoral; las actas de escrutinio y cómputo y las hojas de incidentes elaboradas durante la jornada, medios de convicción que tienen el carácter de públicos a los que, debido a su naturaleza y al no estar objetados, se les otorga valor probatorio pleno, para concluir que las casillas fueron instaladas en los domicilios originalmente designados y que las discrepancias entre los datos asentados se debieron a errores menores de los funcionarios.

Es el caso que por la primera de las causales se impugnaron 19 casillas en las que el *PAN* hacía valer discrepancias en los domicilios que aparecían en los espacios destinados para ello en las actas de jornada, errores en las calles, números o colonias, así como el no asentar el nombre completo del inmueble en los casos en que las casillas se instalaron en instituciones públicas como escuelas, e incluso en uno destinado a actividades de servicio comunitario o social, por lo que fue necesario el adminicular la totalidad de la documentación generada por las mesas directivas para así determinar que el cambio de domicilio no fue tal, y por ende no fue necesario llegar al extremo de establecer el porcentaje de votación para compararlo con el resto de las casillas ubicadas en el municipio, este extremo hubiera sido necesario para aquellos casos en los que el actor hubiera probado el cambio y que éste generó desorientación en los votantes.

Otra causal invocada para solicitar la nulidad de votación recibida en casillas fue el hecho de que existía error o dolo en los resultados asentados en las actas de escrutinio y cómputo, (causal invocada por el *PT*). En la sentencia se reproduce el criterio doctrinal y aceptado por el *TEPJF* de que *error* debe entenderse en su acepción clásica: aquella diferencia con la verdad y que jurídicamente implica la ausencia de mala fe, y dolo como aquella conducta que implica engaño; bajo estos conceptos debemos entender que las *mesas directivas*, al ser funcionarios públicos gozan de la presunción de que sus actuaciones son de buena fe, por lo que el dolo debe acreditarse, y ante la falta de pruebas al respecto entonces la causal de mérito debe ser analizada bajo la óptica de imprecisiones en el procedimiento de escrutinio y cómputo. Bajo estos lineamientos se procedió a analizar las casillas cuya nulidad se solicitaba por error en el escrutinio y cómputo.

El *TEE* consideró en 2 de las casillas impugnadas que los agravios resultaban inatendibles al no coincidir los datos que aparecían en las actas y los que el actor mencionaba en su demanda. En lo concerniente a las 15 restantes, se analizaron en cada una de ellas los datos asentados en el listado nominal y en las actas de escrutinio y cómputo para poder presumir si el error aritmético puede ser subsanable, (es decir, si de el resto de los datos se puede advertir el error) y en los casos en los que éste persistió no fue considerado determinante, ya que en ningún caso superó la diferencia entre primer y segundo lugar, por lo que de acuerdo a los criterios de la *Sala Superior* la nulidad no es procedente.

Por último hablaremos del agravio, en que ambos partidos se quejaron de que la votación fue recibida por personas u organismos distintos a los facultados por la *Ley*, invocando, en algunos casos, dos o más motivos, este agravio por ser el único que prosperó en forma parcial lo tratamos de último aunque en la resolución se analizó en segundo término; el *PAN*, alegó que en 17 casillas no se respetó el orden de sucesión y prelación establecido en la *Ley*; y en 6 más, diversos funcionarios de la mesa directiva abandonaron su cargo sin ser suplidos por ningún otro; en 51 casillas, (22 por el *PAN*, y 29 por *PT*), se alegó una indebida integración por el desempeño de ciudadanos no incluidos en el listado nominal de la sección en que participaron.

Para realizar el análisis en forma exhaustiva se confrontaron los datos asentados en el encarte; las actas de jornada electoral; las de escrutinio y cómputo, y las hojas de incidentes.

Se acreditó por parte de los actores que en 23 casillas los funcionarios que se desempeñaron en ellas no se encontraban en el listado nominal de la sección en que actuaron; y en una, que dos de los funcionarios de la mesa directiva abandonaron sus cargos antes de realizar el escrutinio y cómputo de la votación. (en la hoja de incidentes se asentó que el presidente y un escrutador se ausentaron antes de dar inició el cómputo).

En estos juicios fue los únicos en los que se decretó la nulidad de votación recibida en casillas, y como consecuencia se ordenó la modificación del acta correspondiente.

## 2.- Reflexión final

De lo narrado se desprende que el trabajo del *TEE* cumplió a cabalidad con su encomienda constitucional y legal, su compromiso social fue satisfecho y las controversias post electorales que pudieran traducirse en conflictos regionales en los diferentes municipios se atendieron con profesionalismo e imparcialidad logrando que los actores se conformaran con las resoluciones y en su caso utilizar los canales institucionales que a la postre como se comentó al inicio coincidieron con las resoluciones primigenias. Lo anterior se logró en gran medida por la profesionalización y compromiso de la plantilla laboral del *TEE*, que atinadamente aplicó los principios democráticos implicados, a través de las medidas pertinentes.

El comentario expresado en el párrafo viene a colación por la llamada reforma política que en un inicio pretendía desaparecer los órganos electorales locales, intención que difícilmente se puede considerar como federalista, aunque sus promotores eufemísticamente la calificaban de nacionalizadora, difícilmente se encuentra un punto de sensatez en los términos originalmente planteados, pues ha sido justamente en los municipios y en las entidades en donde se han creado las condiciones para que la oposición pudiera ganar espacios y crear un sistema electoral que aún perfectible ha cumplido eficazmente con su objetivo, originado la pluralidad política que ahora vivimos, el principal argumento para la desaparición de los órganos locales es que éstos se encuentran sujetos a la voluntad de los gobernadores, si esto fuera así, como explicar el grado de efectividad y eficacia de las instituciones (la cual se mide con sus resultados), en el particular, al *TEE* con motivo de proceso electoral 2013, le fueron confirmadas todas las sentencias emitidas, lo que implica que la instancia federal, coincide y avala los criterios observados así como la aplicación de la normativa vigente, entonces, ¿dónde está la cooptación local con una efectividad del 100% de resoluciones confirmadas?, y si éste argumento

no fuera suficiente, entonces el paso necesario para resolver el problema es desaparecer las legislaturas locales, pues son estas las que en última instancia deciden sobre los nombramientos de los titulares de los órganos electorales, o la solución mas sencilla es la propuesta por el Magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal, Alejandro Elint García "*entonces hay que decirles a los partidos políticos que le digan a los Gobernadores que está mal influir en las decisiones de los institutos y tribunales*".<sup>17</sup>

El segundo argumento utilizado para impulsar la reforma es el económico, argumento falaz, pues como lo manifestó el Magistrado del TEE, Erick Alejandro Muñoz Lozano "*...el argumento de reducción de recursos públicos con la creación de un órgano central no es, ni sería una realidad, pues además habría que considerar un rediseño estructural ampliado, lo que representa una erogación no contemplada en el discurso político.*" "*...el IFE gastó por elección organizada en el estado de Chihuahua un promedio de 43 millones 387 mil pesos, mientras que el Instituto local necesitó de 2 millones 371 mil pesos, es decir, sólo el 5% del presupuesto utilizado por el IFE.*"<sup>18</sup>

Para un simple observador que quisiera pronosticar el futuro de la reforma comentada, ésta no pasaría de ser una simple y llana ocurrencia, esta reforma no podría encontrar eco en un Congreso en donde sus integrantes han obtenido esos espacios gracias a las carreas locales que han desarrollado, y mucho menos en la Cámara de Senadores en donde en teoría se representa y por ende se defiende las facultades de las entidades, además de que sería necesario la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales, si esto pasara implicaría una aceptación tácita de los legisladores federales y locales de los supuestos vicios (órganos configurados a voluntad de los Gobernadores) que son necesarios erradicar,

---

<sup>17</sup>La jornada, en línea 22 de octubre disponible en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/10/22/122842814-se-oponen-25-TEEs-electorales-a-ser-eliminados-por-TEE-de-justicia-electoral>.

<sup>18</sup> MUÑOZ Lozano Erick Alejandro, "*Defensa del federalismo en materia político electoral*" en: monitor democrático 2014. Democracia representativa electoral en México: ¿federalista! o ¿centralista? A publicarse por la facultad de e derecho de la UNAM, copuex y el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. (con autorización del autor)

lo que los obligaría a realizar un examen de conciencia y tal vez en defensa de la autonomía que pretenden defender solicitar licencia y separarse de sus cargos.

Recordemos que una democracia va mas allá del sentido nominal que se le de, y como sistema de gobierno es un concepto en evolución y perfectible, sin embargo descalificar sin mayores argumentos a los órganos encargados de organizar y de resolver los asuntos electorales pareciera mas una necesidad que un paso a ese anhelado modelo, recordemos como bien lo explica Bovero, "*una democracia solo electoral puede ser solo una democracia aparente*"<sup>19</sup> para realmente vivirla es necesario instituciones que defiendan sus postulados, y en nuestro país es claro que uno de ellos sería el lograr que la influencia del centro no quebrantara nuestro sistema federal.

A pesar de los argumentos anteriores, las voces que pedían la desaparición de los órganos locales encontraron un punto medio, aunque difícilmente idóneo y mas pareciera un premio de consolación a un cruzada que inició por lo menos en la percepción generalizada como un capricho, pues a fin de cuentas la conformación de los órganos jurisdiccionales electorales deberán pasar por el filtro que representa el senado de la República, es decir, el órgano local deberá contar con la aprobación, por no decir el visto bueno, de los Senadores, medida que acaba con el vicio que se presenta en las entidades en lo que a las legislaturas locales se refiere, en mi opinión este supuesto vicio difícilmente se materializa con resoluciones parciales, pues como se explicó en el desarrollo de este ensayo, los órganos locales trabajan con profesionalismo y eficiencia.

Para concluir vaticino que en cuanto los resultados electorales no sean del agrado de los reformistas se tildará al Senado de parcial, y de responder a intereses ajenos a los principios que rigen nuestra democracia, en fin, creo que nuestras instituciones merecen mas demócratas y menos caprichos.

---

<sup>19</sup> BOVERO Michelangelo. "*Los desafíos de la democracia*". Ubijus, México D.F., 2013, pág. 30

### **3.- Fuentes de consulta**

#### **Fuentes bibliográficas:**

BOVERO Michelangelo. "*Los desafíos de la democracia*". Ubijus, México D.F., 2013.

OLIVERCONA, Karl. "*Lenguaje jurídico y realidad*". 8ª reimpresión, México D.F., Distribuciones Fontamara S.A., 2010.

#### **Fuentes digitales:**

WOLDENBERG Karakwosky, José. Conferencia Magistral ¿Instituto Nacional Electoral?, 24 de junio de 2013, [en línea], Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/participante.htm?p=1852>

La jornada, en línea 22 de octubre [en línea], Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/10/22/122842814-se-oportun-25-TEEs-electorales-a-ser-eliminados-por-TEE-de-justicia-electoral>.

#### **Jurisprudencia:**

Sala Superior jurisprudencia: COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO, PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES, DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN EL ÁMBITO ESTATAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009.

#### **Resoluciones:**

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio de revisión constitucional identificado con la clave SUP-JRC-34/2013 de fecha 24 de abril de 2013.

Sentencias de la Sala Superior del TEE Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaídas a los juicios de revisión constitucional identificados con las claves SUP-JRC-57/2012, y SUP-JRC-62/2012 ambas de fecha 04 de abril de 2012.

Sentencia dictada por el TEE recaída al recurso de apelación identificado con la clave *RAP* 04/2013 dictado el 2 de junio del 2013

Sentencia dictada por el TEE recaída al recurso de apelación identificado con la clave *RAP*-05/2013 de fecha 02 de junio de 2013.

**Legislación:**

Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Periódico Oficial del Estado.



## RECOMENDACIONES EDITORIALES

### *LAS GUERRAS QUE VIENEN. RIESGOS PARA LA DEMOCRACIA ANTE NUEVOS CONFLICTOS MUNDIALES*



*Reseña: Ana María Salazar\**

SALAZAR, Ana María. *"Las Guerras que vienen"*, Editorial Nuevo Siglo Aguilar, 304p.

"¿Qué sigue después de la guerra en Irak?" Es la pregunta que muchas personas se hacen ante el bombardeo de información al respecto. Incertidumbre, zozobra, inquietud por saber lo que prepara el líder de la nación más poderosa del orbe.

---

\* Abogada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard; estudió Política Económica, graduándose con mención honorífica en la Universidad de California, en Berkeley. Es una reconocida especialista en temas relacionados con seguridad nacional, la relación entre Estados Unidos y América Latina y mecanismos alternos para la resolución de conflictos; también es columnista en periódicos como *El Universal* y *El Imparcial*, en México; *La Opinión*, de Los Ángeles, *El Éxito*, *Chicago Tribune*, en Estados Unidos, y *El Tiempo*, en Colombia. Es directora de Grupo Salazar, empresa de consultoría internacional especializada en asistencia técnica bilingüe para la solución de conflictos. Ha dictado seminarios y conferencias sobre seguridad y moderado el Congreso Internacional.

Basada en su experiencia de trabajo y planeación de programas especiales dentro del sistema político norteamericano, la autora analiza las nuevas tendencias mundiales a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, deteniéndose particularmente en el proceso mediante el cual Estados Unidos se convirtió en una hiperpotencia a la cual no se le opone ningún contrapeso o freno alguno que pueda moderar sus acciones y decisiones. Esto resulta especialmente preocupante porque, argumentando razones de seguridad nacional, este país ha desarrollado una política exterior unilateral que adquiere forma en la llamada "guerra preventiva" o política proactiva, que consiste en atacar antes de ser atacados, es decir sin la certeza de que serán atacados, pero basados solamente en sospechas y en la popular frase "la mejor defensa es el ataque". Ejemplos concretos son Afganistán e Irak.

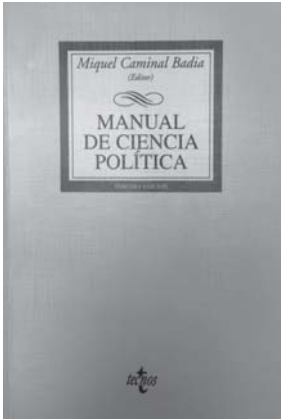
Ante esta situación, Salazar examina el rumbo que tomarán los sistemas de seguridad en Estados Unidos y las repercusiones para todo el continente americano; en particular revisa la perspectiva para México, en donde la transición a la democracia ha llevado a replantear gran parte de las políticas públicas, entre ellas la de seguridad. De este modo, partiendo de nociones teóricas sobre seguridad y participación ciudadana, compara los sistemas políticos de ambos países respecto de la seguridad nacional, en particular sobre la seguridad fronteriza. Si bien ambas naciones comparten algunos problemas de seguridad fronteriza y otros como los altos índices de criminalidad y violencia, en el ámbito cotidiano los efectos son distintos, y por tanto requieren otros enfoques y manejos, que se presentan y analizan a lo largo del libro.

En el prólogo, el juez Baltazar Garzón señala que el libro distingue claramente la diferencia entre los problemas de seguridad que afectan a la sociedad civil en general (seguridad pública) y los que pueden considerarse de seguridad nacional, porque ponen en riesgo la soberanía de un país. También resalta la importancia de que, en una democracia o en un sistema democrático, las políticas de seguridad nacional no deben implicar una restricción de derechos a los ciudadanos.

Así, este libro responde a las inquietudes generales de una sociedad cada vez más participativa e involucrada en el proceso democrático. La autora hace énfasis en que México es un país que parece estar despertando de un largo letargo político; su sociedad es cada día participa más en las decisiones políticas que tienen que ver con su propia seguridad, y ya no se conforma con sólo ser espectadora de los cambios políticos nacionales e internacionales; así mismo, nos da un panorama general de las repercusiones que tienen para nuestro país los cambios que se están dando en el ámbito internacional a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y las consecuencias de la guerra en Irak, y de las próximas guerras emprendidas por Estados Unidos.



## *MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA*



*Reseña: Patricia Graciela Rojas Nuñez\**

CAMINAL Badia, Miquel (editor). "*Manual de Ciencia política*". España. 3ª Edición. 2ª reimpresión Tecnos 2008. 645p

El conjunto de elementos que comprenden el estudio de la Ciencia Política así como de la Administración Pública es amplio y complejo, la diversidad de temas que se deben abordar dan lugar a la elaboración de numerosos textos, análisis o ensayos, que si bien es cierto, pueden enfocarse de manera pormenorizada a su estudio, también lo es que derivan en una gran cantidad de información.

Es por este motivo, que el *Manual de Ciencia Política*, representa un esfuerzo de su editor por conjuntar en un solo libro enfoques variados respecto a tópicos actuales de gran interés para docentes y estudiosos de la Ciencia Política, pues en el mismo se pretende dar un estudio equilibrado a diversas cuestiones que comprenden los debates actuales.

Los temas que aquí se abordan, han sido desarrollados por diversos catedráticos de universidades e instituciones educativas españolas, quiénes

---

\* Licenciada en Derecho y candidata a maestra en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua. Especialidad en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Actualmente Secretaria de Estudio y Cuenta del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

a su vez se han encargado de realizar las actualizaciones que los tópicos requieren.

El libro se encuentra dividido en siete secciones a saber:

La primera dedicada a dar una breve explicación de lo que hoy en día se entiende por política, Estado y sistema político, partiendo desde sus orígenes hasta las concepciones actuales de dichos conceptos.

La segunda sección se encuentra dedicada al estudio de las ideologías políticas, en ésta se analizan corrientes tales como el liberalismo en sus diversas aristas desde el absolutismo de Hobbes hasta la doctrina de Adam Smith; además de enfoques señalados de izquierda como los son el socialismo y el marxismo, también aborda el nacionalismo y su concepción actual en esquemas federalistas.

En la sección tercera, se hace un estudio de los orígenes de lo que hoy se conoce como Estado democrático, así como el auge que tuvo el denominado estado de bienestar, que hoy en día se encuentra con un futuro incierto.

La cuarta sección es destinada a la política (*politics*) en su acepción de "contienda y reglas destinadas a obtener el poder". Es en esta parte del libro en donde se hace el estudio más amplio, ya que dentro de los cinco tópicos que aborda, se desarrollan conceptos complejos, tales como el enfoque subjetivo de la política, las formas en que la noción de esta figura se va permeando en la sociedad, es decir como se "socializa" la política y qué papel juegan los diversos agentes de socialización para tal fin.

Una vez hecho lo anterior, se comienzan a estudiar los efectos de la política en la colectividad; esto, a través de los objetivos de las personas al asociarse para intervenir en el sistema político sin pretender contender para alcanzar el poder, sino con la finalidad de obtener beneficios colectivos para sus miembros, lo que en la doctrina se le conoce como asociaciones de interés.

La otra cara de la moneda se encuentra en los partidos políticos, cuyo fin al asociarse es principalmente la obtención del poder. Así pues, al hacer el estudio de estas figuras se desarrollan tanto su concepto, origen y funciones así como las características propias que los definen. Un aspecto importante que no pasa desapercibido en este análisis es lo relativo al sistema de partidos, esto en razón de que el fin último de los partidos lo constituye el actuar dentro de un sistema político en el que convergen e interactúan entre sí, y que propicia el surgimiento de relaciones de competencia.

Otro tópico que comprende es lo relativo a los sistemas electorales, su evolución y funciones. Resalta este tema puesto que es a través de las elecciones como los partidos políticos dentro de un estado democrático logran su fin último, es así como en el capítulo correspondiente se van entrelazando conceptos que de forma previa fueron plasmados y que permiten el desarrollo de los diversos componentes que integran los sistemas electorales, además de señalar de forma breve los distintos sistemas que rigen en algunos países.

También contiene un capítulo dedicado a los movimientos sociales como oposición al sistema político que rige en determinado lugar, se da una provisional definición de éstos, su origen en sus aspectos estructural, organizativo y cultural. Además, desarrolla los diversos movimientos que han surgido en el mundo occidental, tales como los nacionalistas, los ecologistas, el obrero de Reino Unido y Alemania, el feminismo en sus ejes liberal y socialista y más recientemente el denominado antiglobalización.

La sección quinta denominada "La organización institucional y administrativa del Estado democrático" tiene como peculiaridad que los temas que en ella se desarrollan, si bien es cierto cuentan matices de ciencia política, tales como la organización del gobierno y la estructura y funcionamiento de los parlamentos, es en esta sección en donde se da el salto para iniciar el estudio de la administración pública. Así pues, se desarrollan aspectos relacionados con las políticas públicas, la impartición de justicia y a diferencia de otras ediciones se incluyó un capítulo dedicado al análisis de la gobernanza.

Por lo que respecta a la sección sexta, en ellas se aprecia que los temas que se abordan tienen matices de la ciencia política al hablar sobre los gobiernos autoritarios, sus características y formas, así como de la manera en que se realizan las transiciones a regímenes más liberales y democráticos.

Finalmente, la séptima sección de este manual, toca el tema de las relaciones de los Estados en el ámbito internacional, como ha ido evolucionando la forma en que interactúan los países entre sí, tomando como base los resultados de la primera y segunda guerra mundial hasta el fin de la guerra fría; también, se analiza la forma en que se origina el sistema internacional, así como los diversos elementos que lo conforman, tales como ideologías, religiones, organizaciones, entre otros; además de plasmar sus fortalezas y debilidades.

Así pues, el Manual de Ciencia Política, resulta ser una obra de calidad para todos aquellos interesados en el tema, que permite la obtención de un panorama general para entender el estado que guarda actualmente esta materia.



## FUNDAMENTOS DE POLÍTICA CRIMINAL. UN RETORNO A LOS PRINCIPIOS



Reseña: María de Lourdes Sigala Rodríguez\*

SÁNCHEZ-OSTIZ, Pablo. "Fundamentos de Política criminal. Un retorno a los principios". Madrid. Marcial Pons, 2012, 278 pp.

El texto que en esta ocasión elegí para reseñar, capturó mi atención aún antes de tenerlo en mis manos, pues al leer el avance ofrecido en la página de internet de la editorial, de inmediato me di cuenta que se trataba de una obra que invita a la reflexión y alberga propuestas creativas dirigidas a todo tipo de lectores, desde aquellos totalmente inmersos en la materia penal, como a los nuevos estudiosos de la misma; por ello, sirvan estas líneas para agradecer a mi querido amigo Victor Yuri Zapata el haberlo traído para mí, desde la Feria Internacional del Libro 2013.

El derecho penal es el más sensible y humanista de los segmentos del orden jurídico, se encuentra relacionado con el individuo, la sociedad y el Estado; sin duda no escapa a la filosofía.<sup>1</sup> Paradójicamente el derecho penal ha estado alejado de la filosofía, ya que los estudiosos de dicha

---

\* Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua; Maestra en Impuestos por la Universidad Autónoma de Chihuahua; Diplomado en Justicia Constitucional y Actualización Jurisprudencial, impartido por la Casa de la Cultura Jurídica "Ministro José Fernando Ramírez"; actualmente Secretaria Proyectista en la Sala de Control Constitucional del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

<sup>1</sup> HERNÁNDEZ Islas, Juan Andrés. "Derecho Penal y Filosofía", Revista Pensamiento Penal, Ed. 96.

materia han evadido aspectos como el conocimiento, el ser, el hombre, e incluso la propia teoría del Derecho. No así Sánchez-Ostiz, quien con su trabajo traslada el proceso de racionalización de la teoría jurídica a la política criminal, tomando como fundamento el debate Hart-Dworkin.

De lo anterior se desprende el valor de esta obra, resultado del esfuerzo de varios años de estudio e investigación por parte del decano de la Universidad de Navarra, Pablo Sánchez-Ostiz, acerca del sentido y la función de la política criminal, con una alta pretensión: sistematizarla mediante el estudio de los tópicos de las decisiones históricas y su fundamento filosófico, para luego identificar los contenidos que dan sentido a dichas decisiones, es decir realiza el análisis desde los casos a los principios.

Lo anterior, nos lleva a pensar que sistematizar es de por sí una ardua tarea, hacerlo a través de los principios, lo es aún más; al introducirse el elemento de las divergencias dadas en la doctrina sobre el tema (p. 51-52), así como la polarización de sus funciones: venir en auxilio del juez en los casos difíciles; integración judicial de lagunas y contradicciones normativas; conformadores de un sistema; o que operen como auténticas fuentes del derecho. No obstante lo anterior, el autor esquivo estas divergencias iniciales estructurando su pensamiento de la siguiente manera: principio, regla-excepción, metarreglas (compensación, preponderancia), las cuales funcionan como criterios operativos para casos de conflicto entre principios, y cuya aplicación introduce otro criterio: los subprincipios.

Bajo este contexto, Sánchez-Ostiz pretende construir un modelo argumentativo para una Política criminal, identificando ciertas percepciones generalizadas sobre la persona, y revistiéndolas con el carácter de principios, a saber: *la seguridad en la vida social, la legalidad y el respeto de la dignidad*. De esta manera, el autor extrae del ámbito de los principios percepciones que a lo largo de la historia han vertebrado el derecho penal, (legalidad, hecho, proporcionalidad, ne bis in idem, culpabilidad, igualdad, humanidad de las penas y resocialización como lesividad) reinterpretándolos y categorizándolos como reglas jurídicas.

Ahora bien, si bien el propósito de esta recensión no es explicar a detalle cada uno de los principios adoptados por el autor, sí se estima conveniente señalar cuáles son las características básicas de cada uno de ellos, y cómo a lo largo de la obra los va vinculando, y destacando los conflictos que se dan entre uno y otro. Por ejemplo, la necesidad de asegurar la vida social deriva de la pretensión de tutelar y garantizar el carácter social del hombre en la interacción con sus pares, lo que traerá como consecuencia la restricción a la libertad ajena y la propia, siendo precisamente bajo la concepción de libertad que se expresa el principio de legalidad. Por su parte, el principio de dignidad pretende que la reacción normativa creada para proteger la vida social sea adecuada a aquella, es decir que en todo momento el ser humano sea el fin de las políticas adoptadas.

De la dinámica de los principios propuestos por el autor para brindar racionalidad interna a las decisiones cotidianas de la Política frente al delito, así como de su Constitución como mandatos de optimización, surgen fricciones entre uno y otro, lo que da lugar, mediante la aplicación de las reglas de la preponderancia y la compensación, a la generación de diversos subprincipios tales como: prevención pública, necesidad, mandato de determinación, aplicación de la ley, utilidad, interdicción de la desproporción, subsidiariedad, sometimiento al proceso y culpabilidad.

No obstante la construcción de estos "nuevos" principios, y sus correlativos subprincipios, el autor aclara -siguiendo de cerca los planteamientos de Robert Alexy- que los mismos no ofrecen soluciones palmarias e inequívocas, sino que en todo tiempo se requiere emitir decisiones en base a los intereses en juego, considerando los principios como presupuestos de argumentación que deben de ser tomados en cuenta, pero relacionándolos unos con otros, sin excluirse entre sí; por lo que su propuesta aspira a dotar de racionalidad a las soluciones, pero sin transformarla en técnica o exponer un modelo único, sino describir un panorama abierto de principios y reglas respetuoso con la persona humana.

De lo anterior, queda claro que el sistema planteado por Sánchez-Ostiz, tiene como centro la comprensión de las acciones humanas, valorando a

la persona como la receptora de las decisiones legislativas, judiciales y administrativas, por lo que la consulta de su obra, más allá de la aceptación o no del sistema formulado, resulta obligatoria para todos aquellos inmiscuidos en la creación de la política criminal, pues invariablemente las herramientas teóricas deben acompañar y perfeccionar la práctica del derecho.

Aunado a lo anterior, la visión del autor resulta compatible con el nuevo paradigma de los derechos humanos y la aplicación inexcusable del principio pro persona dentro de la actividad estatal, por lo que el analizar su obra, traerá el benéfico efecto de transformar el crisol del formalismo jurídico en argumentos colmados de razones, evolución y mejora.

## LINEAMIENTOS EDITORIALES

Contienen las reglas generales que deberán cumplir los trabajos que sean propuestos para ser publicados en la revista *Quid Iuris*, órgano de difusión del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

## CONTENIDO

### Formato

#### Citas bibliográficas

- A. Cuando se refiere a libros.
- B. Cuando se refiere a un capítulo de un libro.
- C. Cuando se refiere a libros electrónicos.
- D. Cuando se refiere a un capítulo de un libro electrónico.
- E. Cuando se refiere a un diccionario o enciclopedia como un todo.
- F. Cuando se refiere a una voz de un diccionario o enciclopedia.

#### Citas hemerográficas

- A. Cuando se refiere a revista impresa.
- B. Cuando se refiere a un artículo de una revista impresa.
- C. Cuando se refiere a revistas electrónicas.
- D. Cuando se refiere a un artículo de una revista electrónica.
- E. Cuando se refiere a un periódico.
- F. Cuando se refiere a un artículo de una sección de un periódico.

#### Citas de legislación, jurisprudencia, tesis relevantes y resoluciones judiciales

- A. Cuando se refiere a un ordenamiento jurídico.
- B. Cuando se refiere a tesis de jurisprudencia o relevantes.
- C. Cuando se refiere a una resolución judicial.

### Abreviaturas

- **RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS.** Toda colaboración deberá ser enviada en formato electrónico al Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, sito en Calle 33ª, Núm. 1510, Col. Santo Niño, C.P. 31320, Chihuahua, Chih. o bien, enviarse al correo electrónico **quidiuris@techihuahua.org.mx**
- **DATOS Y AFILIACIÓN DE AUTORES.** Toda colaboración deberá ir precedida de una hoja en la que aparezcan además del título del trabajo: el nombre del autor, una breve reseña biográfica, así como su afiliación institucional y su dirección postal.
- **RESUMEN DEL DOCUMENTO.** Se solicita además acompañar un resumen (de 150 palabras) en que se sinteticen los propósitos y conclusiones principales del trabajo (*abstract*). Los artículos deberán ser originales e inéditos.
- **ORIGINALIDAD.** El contenido de los artículos es responsabilidad exclusiva de los autores, así como garantizar el carácter inédito del artículo y que han obtenido los permisos del titular o titulares del material que no les es propio. El Consejo Editorial de la revista se reserva el derecho de aceptar y publicar excepcionalmente trabajos no inéditos, por lo cual el autor deberá manifestar ese hecho e incluir la referencia bibliográfica correspondiente.
- **PONENCIAS DE EVENTOS ACADÉMICOS.** En el caso de ponencias presentadas en eventos académicos, deben especificarse también los siguientes datos: nombre del evento, instituciones patrocinadoras, ciudad y fecha en que se llevó a cabo.

Los autores de los artículos publicados recibirán un mínimo de cinco ejemplares de cortesía de la Revista.

## FORMATO

Los trabajos originales deben ser entregados en formato electrónico en el procesador de texto *Word*. Deben ser escritos en hoja tamaño carta, con márgenes superior e inferior de 2.5 centímetros e izquierdo y derecho de 3 centímetros; 1.5 de interlínea y letra arial de 12 puntos, con una extensión de entre 15 y 30 cuartillas.

## CITAS BIBLIOGRÁFICAS

A continuación se precisan los datos que deben contener las citas bibliográficas, cabe mencionar que **la bibliografía será igual**, a excepción de la referencia a la página consultada.

### Documentos impresos y electrónicos

#### A. Cuando se refiere a libros

El orden en que deberán aparecer los distintos elementos que integran las notas, si es que los hay todos, es el siguiente:

1. Autor.
2. Título de la publicación (entrecorillado y en letras itálicas).
3. Edición (la primera no debe indicarse).
4. Lugar de publicación.
5. Editorial.
6. Colección (si es el caso)
7. Volumen o tomo (si es el caso)
6. Año de publicación.
7. Página.

#### B. Cuando se refiere a un capítulo de un libro

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor (es) del capítulo.
2. Título del capítulo (entrecorillado y en letras itálicas).
3. En: subrayado y seguido de dos puntos, nombre del autor del libro, cuando éste difiere del autor del capítulo, seguido del título del libro.

4. En su: subrayado y seguido de dos puntos, cuando el autor del capítulo es el mismo autor del libro.
5. Lugar de publicación.
6. Editorial.
7. Año de publicación.
8. Página.

#### C. Cuando se refiere a libros electrónicos

**Fecha de consulta.** Deberá incluir en la referencia la fecha en que el documento fue revisado, entre corchetes, precedida por la palabra «fecha de consulta», por último, deberá contemplar día, mes y año.

**Disponibilidad y acceso.** Para los recursos en línea se deberá proveer información que identifique y localice el documento consultado. Esta información deberá estar identificada por las palabras «*Disponible en*». La información de la ubicación de documentos en línea en una red computacional como Internet, deberá estar referida al documento que fue consultado, incluyendo el método de acceso a él (por ejemplo: ftp, http://..., etc.) así como la dirección en la red para su localización. Dicha dirección deberá transcribirse tal cual.

La cita se construye con los siguientes datos:

1. Autor(es), ya sea institucional o personal.
2. Nombre del documento (entrecorillado y en letras itálicas)
3. Tipo de medio [entre corchetes].
4. Edición o versión.
5. Lugar de publicación.
6. Editor.
7. Fecha de publicación.
8. Editor.
9. Fecha de consulta [requerido para documentos en línea; entre corchetes].
10. Disponibilidad y acceso (requerido para documentos en línea).

#### D. Cuando se refiere a un capítulo de un libro electrónico

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor(es), ya sea institucional o personal.
2. Título del documento (entrecomillado y en letras itálicas)
3. Tipo de medio [entre corchetes].
4. Edición.
5. Lugar de publicación.
6. Editor.
7. Fecha de publicación.
8. Fecha de revisión/actualización.
9. Fecha de consulta [requerido para documentos en línea; entre corchetes].
10. Capítulo o designación equivalente de la parte.
11. Título de la parte.
12. Ubicación del material original.
13. Disponibilidad y acceso (requerido para documentos en línea).

*E. Cuando se refiere a un diccionario o enciclopedia como un todo.*

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Editor (ed.), compilador (comp.), director (dir.)
2. Título (entrecomillado y en letras itálicas)
3. Edición (excepto la primera).
4. Lugar de publicación.
5. Editorial.
6. Año.
7. Páginas

*F. Cuando se refiere a una voz de un diccionario o enciclopedia.*

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Voz.
2. En:
3. Editor (ed.), compilador (comp.), director (dir.).
4. Edición (excepto la primera).
5. Lugar de edición.
6. Editorial.
7. Año.
8. Página específica del término.

## CITAS HEMEROGRÁFICAS

*A. Cuando se refiere a revista impresa*

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Título de la revista
2. Lugar de publicación
3. Volumen
4. Número (anotar entre paréntesis)
5. Fecha (indicar mes y año)

*B. Cuando se refiere a un artículo de una revista impresa*

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor (es) del artículo.
2. Título del artículo (entrecomillado y en letras itálicas).
3. Título de la revista (en letra cursiva o subrayada).
4. Volumen (cuando la revista lo incluye).
5. Número (anotar entre paréntesis).
6. Paginación (precedida de dos puntos).
7. Fecha (indicar mes y año).

*C. Cuando se refiere a revistas electrónicas*

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Título (letra mayúscula)
2. Tipo de medio [entre corchetes].
3. Edición.
4. Lugar de edición.
5. Editorial.
6. Fecha de publicación.
7. Fecha de consulta (requerida para documentos en línea; entre corchetes).
8. Serie (opcional).
9. Notas (opcional).
10. Disponibilidad y acceso (requerido para documentos en línea).
11. Número internacional normalizado (ISSN).

*D. Cuando se refiere a un artículo de una revista electrónica*



La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor(es) del artículo o contribución, ya sea institución o persona.
2. Título del artículo o contribución (entrecomillado y en letras itálicas).
3. Título de la revista o serie electrónica (en letra cursiva o subrayado).
4. Tipo de medio [entre corchetes].
5. Volumen.
6. Número.
7. Día, mes y año.
8. Fecha de consulta [requerida para documentos en línea; entre corchetes].
9. Ubicación dentro del documento original.
10. Disponibilidad y acceso (requerida para documentos en línea).
11. Número internacional normalizado (ISSN).

*E. Cuando se refiere a un periódico.*

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor
2. Título del artículo (entrecomillado y en letras itálicas).
3. Título del diario (en letra cursiva o subrayada).
4. Lugar de publicación.
5. Fecha (indicar día, mes y año).
6. Paginación.
7. Columna.

*F. Cuando se refiere a un artículo de una sección de periódico*

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor.
2. Título del artículo (entrecomillado y en letras itálicas).
3. Título del diario (en letra cursiva o subrayada).
4. Lugar de publicación.
5. Fecha (indicar día, mes y año).
6. Página.
7. Columna.

8. Nombre de la sección del diario entre paréntesis y precedido de En sección:

**CITAS (LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA, TESIS RELEVANTES Y RESOLUCIONES)**

*A. Cuando se refiere a un ordenamiento jurídico*

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Número de la ley y/o denominación oficial si la tiene.
2. Título de la publicación en que aparece oficialmente.
3. Lugar de publicación.
4. Fecha (indicar día, mes y año).

*B. Cuando se refiere a tesis de jurisprudencia o relevantes*

1. Si en el trabajo ya se ha citado el número de tesis y el rubro, únicamente se especificará:

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 28-29.

2. Si en el trabajo no se ha citado el número de tesis y el rubro, se especificará:

Sala Superior, tesis S3ELJ 01/2005. APELACIÓN. CASO EN QUE LA PUEDEN INTERPONER LOS CIUDADANOS (Legislación de Michoacán). Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 28-29.

*C. Cuando se refiere a una resolución judicial*

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-69/2009 y acumulados, de fecha 11

## ABREVIATURAS

Abreviatura	Significado
<b>Cfr.</b>	Confróntese, confrontar
<b>Comp.:</b>	Compilador. Persona que reúne en una sola obra partes o textos de otros libros.
<b>Coord.</b>	Coordinador
<b>et al.</b>	Abreviatura del término latino <b>et allis</b> que quiere decir y otros. Se utiliza para señalar que hay más de tres autores en la creación de la obra.
<b>ed. eds.</b>	Editorial, editoriales.
<b>ibid.</b>	Abreviatura del término latino "ibidem" que significa en el mismo lugar, lo mismo. Se utiliza para evitar la repetición de la cita anterior. Cuando la referencia es exactamente la misma a la que precede, se usará solamente la abreviatura <i>Ibid.</i> En cambio, si el número de páginas es diferente, se utilizará <i>Ibid.</i> y a continuación el número de páginas.
<b>Ídem</b>	Se utiliza para evitar la repetición de la cita anterior, si se trata de una referencia a la misma obra e incluso la misma página.
<b>in fine</b>	Al final
<b>loc. cit.</b>	Abreviatura del término latino <i>locus citatum</i> , que significa lugar citado. Se utiliza para evitar la repetición de la cita de un trabajo ya mencionado, con referencias intermedias y cuando corresponde a las mismas páginas.
<b>op. cit.</b>	Abreviatura del término latino " <i>opus citatum</i> ", que significa obra citada. Se utiliza cuando se desea volver a referirse a una cita ya mencionada, pero no consecutiva y cuando corresponda a diferentes páginas del trabajo. Se debe repetir el apellido del autor y poner a continuación: <i>Op. Cit.</i> , y el número de páginas.
<b>Passim</b>	En varias partes.
<b>s. a.</b>	Sin año de publicación.
<b>s. e.</b>	Sin editorial.
<b>s. f.</b>	Sin fecha de edición.
<b>s.l.</b>	Abreviatura del término latino <i>sine locus</i> . Quiere decir que se desconoce la ciudad o el lugar de la edición, ya que no se consignó dentro de la obra.
<b>s.n.:</b>	Abreviatura del término latino <i>sine nomine</i> . Quiere decir que se desconoce el nombre de la editorial, editor o distribuidor de la obra.
<b>ss.</b>	Siguientes.
<b>Trad.</b>	Traductor.
<b>t. ts.</b>	Tomo, tomos
<b>Vid.</b>	Ver
<b>Vol. o V. Vols. o Vv.</b>	Vol. Volumen dado de una obra en varios volúmenes Vols. Volúmenes. Se refiere al número de volúmenes que consta la obra.



QUIDIURIS

Año 8 Volumen 24

Publicación trimestral  
del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

Se imprimió la última semana del mes  
de febrero de 2014 en la ciudad  
de Chihuahua, México

Producción Editorial integral;  
Aarón Carrasco/Artigraf

Se terminó de imprimir en  
Impresos Fuentes  
Tel. (614) 415-27-55  
Chihuahua, Chih. México

e-mail: colofox66@gmail.com

***Impreso y hecho en México***



