

Año X Volumen 31

diciembre 2015 - febrero 2016

# Quid Iuris



Tribunal Estatal Electoral  
de Chihuahua

# TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL



Clasificación:  
LC - JA71  
Dewey - 324.072



@Quid\_Iuris



Disponible en el  
**App Store**

<http://www.quidiurischihuahua.org.mx>

**Erick Alejandro Muñoz Lozano**  
Magistrado Presidente

**Socorro Roxana García Moreno**  
Magistrada

**César Lorenzo Wong Meraz**  
Magistrado

# Quid Iuris

Volumen 31    Año 2015

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: Invocación de la Mantícora. Autor: Benjamín Domínguez.

Óleo sobre tela, 110 cm. x 100 cm. 1997.

Benjamín Domínguez artista chihuahuense, mexicano y universal.

El estilo del maestro, en el que conviven ángeles, humanos y seres mitológicos llenos de simbolismo, en donde plasma con gran belleza y perfección, contando con el asombro de los pintores surrealistas. Sus obras tienen la conciencia del arte renacentista que aparece en la figura humana, en los paisajes, en los horizontes, en la súbita sencillez de la disposición de las escenas.

Su pintura es el reencuentro y recuento con el pensamiento y arte del mundo, la odisea por la historia humana, la mirada sobre lo más íntimo, sensorial, luminoso, de los maestros de muchos siglos, siendo referente obligado entre los destacados pintores del siglo XXI.

Publicación trimestral coleccionable  
del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

Calle 33 No. 1510

Colonia Santo Niño

Chihuahua, Chih., México, 31200

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

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

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



@Quid\_Iuris

Aplicaciones disponibles en:



Apple Store

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

### **Consejo editorial**

Erick Alejandro Muñoz Lozano

*Magistrado Presidente*

Socorro Roxana García Moreno

*Magistrada*

César Lorenzo Wong Meraz

*Magistrado*

### **Responsable editorial**

Magistrada Socorro Roxana García Moreno

### **Comité editorial**

Lic. Nohemí Gómez Gutiérrez

Lic. Carmen Gutiérrez Venzor

Lic. Alicia Hinojos Gutiérrez

Lic. Nancy Lizeth Flores Bernés

Lic. Gabriel Alejandro Valles Tolentino

### **Diseño de portada**

Ing. Miguel Ángel Solís Durán



## Objetivo

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

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







Tribunal Estatal  
Electoral de  
Chihuahua

# Quid Iuris

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

Los pasos a seguir para acceder a la Colección Jurídica en estas nuevas modalidades son los siguientes:

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

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



@Quid\_Iuris

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



# Contenido

<i>Presentación</i>	13
<b>Artículo inéditos</b>	
<i>Las reformas político-electorales en los comicios locales: la función de los tribunales electorales estatales a partir del año 2014</i> Manuel González Oropeza	17
<i>La evolución del principio constitucional de la paridad de género en la jurisprudencia</i> Janine Madeline Otálora Malassis	31
<i>Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional</i> César Iván Astudillo Reyes	53
<i>La Ponderación Jurídica (artículo arbitrado)</i> Víctor Manuel Villagrán Escobar	67
<i>Análisis del Procedimiento Sancionador Especial en el estado de Jalisco durante el proceso electoral 2014-2015</i> Rodrigo Moreno Trujillo	97
<i>Reflexiones en torno al procedimiento de elección de los Consejeros Electorales del Consejo General del INE (artículo arbitrado)</i> Bulmaro Cruz Hernández	131
<i>La ruta hacia un Tribunal Constitucional en México: perfil del juzgador; esferas de la justicia constitucional y derechos fundamentales</i> Edgar Alán Arroyo Cisneros	153
<i>La función del Notario Público como acto de autoridad y los Derechos Humanos</i> Javier Ignacio Camargo Nassar	183
<b>Recomendaciones editoriales</b>	
Derechos Humanos: Análisis de su problemática y perspectivas en México	207
Los problemas del Derecho Indígena en México	215
Candidaturas Independientes	217
<i>Lineamientos editoriales</i>	221



## Presentación

Estimados lectores de la Colección Jurídica Quid Iuris, en esta ocasión traemos para ustedes un ejemplar variado, repleto de importantes aportaciones en forma de reflexión de índole jurídica, como es costumbre en nuestra publicación.

El primer artículo que presentamos es autoría del doctor Manuel González Oropeza, Magistrado de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, académico de reconocida trayectoria, quien con el artículo "*Las reformas político-electorales en los comicios locales: la función de los Tribunales Electorales Estatales a partir del año 2014*" propone medidas a considerar para las autoridades electorales, en consecuencia a la reforma constitucional político-electoral de 2014.

A su vez la doctora Janine Madeline Otálora Malassis, Magistrada Presidenta de la Sala Regional Distrito Federal, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su artículo "*La evolución del principio constitucional de la paridad de género en la jurisprudencia*" reseña como las sentencias del TEPJF, han tenido una interpretación progresiva con respecto a los derechos políticos de las mujeres refiriéndose de manera exacta a la aplicación del principio de paridad de género, señalando logros en la materia desde la inclusión de cuotas de género en la legislación, hasta la inclusión de dicho principio en la Constitución.

El doctor Cesar Iván Astudillo Reyes, brillante investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y actual Abogado General de la citada Universidad, nos indica en su interesante artículo denominado "*Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional*" de manera muy clara, como ha evolucionado el Instituto Federal Electoral desde su creación, hasta la reforma Constitucional político-electoral de 2014, dando cabida al Instituto Nacional Electoral, narrando así los ciclos de institucionalidad electoral en México.

"*La ponderación jurídica*" es el nombre del artículo que aporta el doctor en Derecho con mención honorífica por la Universidad Autónoma de Chihuahua, Víctor Manuel Villagrán Escobar, mediante el cual aborda, la problemática que llevan los derechos fundamentales en su prevalencia epistémica, como lo es la configuración estructural de diversos bienes jurídicos, señalando que los elementos constitutivos de cada derecho fundamental deben ser identificados, analizados y desarrollados de manera particular, enunciando que para desarrollar una verdadera ciencia de los derechos fundamentales es necesario cuestionarnos sobre su estructura, sobre su verdad y sobre su real funcionamiento.

De igual forma, el doctor en Derecho, Rodrigo Moreno Trujillo, Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, comparte con nosotros su conocimiento en materia electoral, siendo su artículo: "*Análisis del Procedimiento Sancionador Especial en el estado de Jalisco durante el proceso electoral 2014-2015*" la vía por la cual nos narra dicho procedimiento especial desde sus inicios, haciendo un análisis de la problemas de aplicación de la nueva normativa, señalando áreas de oportunidad para mantener el orden en la conducción del proceso electoral.

El licenciado en Derecho Bulmaro Cruz Hernández, Vocal Ejecutivo en la 21 Junta Distrital Ejecutiva en el estado de Veracruz, del Instituto Nacional Electoral, analiza las modificaciones que se realizaron en la Constitución que transformaron al Sistema Electoral Mexicano, en su artículo intitulado "*Reflexiones en torno al procedimiento de elección de los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral*"; a su vez, en éste, enuncia el tema de la elección de los Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral, sus aspectos positivos y novedosos así como sus elementos críticos.

Brillante aportación del doctor en Derecho Edgar Alán Arroyo Cisneros, Secretario Académico y Profesor-Investigador de la División de Estudios de Posgrado e Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango, que nos narra en su artículo con tinte histórico en un inicio, titulado "*La ruta hacia un Tribunal*

*Constitucional en México: perfil del juzgador, esferas de la Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*", haciendo hincapié en que existe una necesidad en definir la naturaleza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Corte entre un tribunal constitucional y un tribunal superior de casación.

Culminamos con la participación del Notario Público No. 3 del Distrito Judicial Bravos correspondiente a Cd. Juárez, Chihuahua, hablamos del doctor en Derecho Javier Ignacio Camargo Nassar, quién además es investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, y nos presentó el artículo "*La función del notario público como acto de autoridad y los derechos humanos*", donde a través de una explicación detallada, nos dice las razones por las que los notarios públicos deben realizar el procedimiento de control de constitucionalidad en los actos que realizan como autoridades, y así extender el manto protector de los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Esperamos que este volumen enriquezca sus conocimientos jurídicos, y sobre todo ayude a formar criterios propios, gracias a las reflexiones de los autores que colaboraron en esta edición.

**Nancy Lizeth Flores Bernés**  
**Comité Editorial**





*LAS REFORMAS POLÍTICO-  
ELECTORALES EN LOS COMICIOS  
LOCALES: LA FUNCIÓN DE LOS  
TRIBUNALES ELECTORALES ESTATALES  
A PARTIR DEL AÑO 2014\**

*Manuel González Oropeza\*\**

---

\* Participación del autor en el Seminario "El papel de los tribunales electorales estatales y el impacto de las reformas en las elecciones", impartida el 8 de octubre de este año en la ciudad de Querétaro.

\*\* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador Nacional Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Actualmente es Magistrado de Sala Superior en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Recibido: 14 de octubre 2015  
Aceptado: 21 de octubre 2015

**Resumen:** A raíz de la reforma político-electoral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2014, las autoridades debieron responder a las reglas de acomodo de esta reforma, tanto a nivel estatal y municipal en lo referente a la justicia electoral. El presente artículo nos señala las áreas que se adecuaron para llevar a cabo esta reforma, así como áreas de oportunidad para perfeccionar el acceso a la justicia electoral. Explica también el artículo algunos de los elementos fundamentales de esta transición, sobre todo en la justicia electoral, aclarando que la revisión escrupulosa de la autoridad garantiza el derecho de los ciudadanos, los partidos políticos, a unas elecciones democráticas en total paz y libertad.

**Palabras clave:** autoridad electoral, régimen democrático, órganos electorales jurisdiccionales locales, reforma electoral.

**Abstract:** As a result of the political and electoral reform of the Political Constitution of Mexico in 2014, the authorities should respond to the rules of accommodation of this reform, both state and municipal levels regarding to the electoral justice. This article points out the areas that were adapted to carry out this reform, As well as areas of opportunity to refine the access to the electoral justice. The article also explains some of the key elements of this transition, especially in the electoral justice, clarifying that the scrupulous review of the authority guarantees the right of citizens, political parties, and lead us to a democratic elections in total peace and freedom.

**Key words:** electoral authority, democratic regime, local jurisdictional electoral bodies, electoral reform.

El Gobierno Federal en diciembre de 2012 presentó un paquete de reformas encaminadas a abatir los rezagos en ciertas áreas, consideradas fundamentales para el desarrollo y consolidación del país. El nuevo Presidente de la República y los partidos políticos mayoritarios suscribieron el llamado "Pacto por México", con la finalidad de que en los primeros veinte meses de su administración y durante el periodo de transición se aprobaran estas transformaciones, las que fueron llamadas "reformas estructurales", siendo una de ellas la reforma político-electoral.

Entre sus objetivos estaba el afianzar el régimen democrático y de libertades de todos los mexicanos, lo cual garantizaba el derecho de acceso a la información, facilitaría la evaluación del trabajo de los servidores públicos y fomentaría la rendición de cuentas, además de asegurar la paridad de género en la nominación de candidatos a puestos de elección popular y la apertura a las candidaturas independientes entre otras cosas, todo ello basado en el fomento de la participación ciudadana y la evolución de las autoridades electorales, lo cual pretende ofrecer mayor certidumbre, equidad y transparencia en los procesos electorales.

Al mismo tiempo, para que las reglas de esta reforma político-electoral fueran consistentes con los cambios que debían operarse, fue necesario decretar primero la reforma constitucional de diversos artículos, la cual fue publicada en febrero de 2014, y meses más tarde, en mayo de ese mismo año, se hizo necesaria la expedición de la *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, la *Ley General de Partidos Políticos*, la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* y las modificaciones a la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, así como la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* y la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. A la par de las reglas, también las instituciones hicieron lo propio, como el Instituto Nacional Electoral que sustituyó al Instituto Federal Electoral, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que estableció la Sala Especializada, en tanto que los

Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), también se integrarían con base en las nuevas reglas una vez que el Instituto Nacional Electoral designara a su Consejero Presidente y a sus Consejeros Electorales.<sup>1</sup>

Son justo estas últimas novedades introducidas por las reformas político-electorales las que nos permiten enfocarnos al tema de la justicia electoral y cómo deben responder sus autoridades a las reglas de acomodo de las reformas político-electorales, tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal.

El primer punto que debe considerarse es la actual tendencia parlamentaria de la atomización legislativa electoral, muy distinta al anterior principio de codificar las reglas electorales. La codificación tiene dos consecuencias: la primera es tratar de unir todos los principios que animan una materia de regulación, en un solo articulado, es decir, que en una sola ley estén todos los principios que van a regular esa materia, de manera omnicompreensiva, cuya solución a todos los problemas que se presentan se hallan ahí mismo. Y la segunda, considera que la ley es el paradigma de toda la regulación electoral. La codificación desconfía, por diseño, de la jurisdicción de la justicia; la justicia y los tribunales deben de ser aplicadores automáticos y mecánicos del texto de la ley sin mayor interpretación.

A ello se suma otro problema, el de la desconfianza hacia el juzgador en la aplicación de la norma electoral; no hay desconfianza contra los legisladores, porque es un ente, es una entelequia abstracta, que no puede ser corruptible, cuyas opiniones vertidas en la ley pueden ser corregidas tras una reforma constitucional para ajustarse a las necesidades de los ciudadanos, de los candidatos y de los partidos políticos. Pero cuando se trata de los juzgadores, en opinión de la sociedad, ellos sí pueden ser

---

<sup>1</sup> GONZÁLEZ, Oropeza, Manuel, "*Las nuevas reglas de los procesos electorales en México: elecciones intermedias 2015*"; del mismo autor, "*Las nuevas disposiciones constitucionales en materia político-electoral en la democracia mexicana*", ambos trabajos de próxima publicación en libros colectivos.

corruptibles, se les personifica con nombre y apellido, pueden manipular las leyes a su conveniencia, en fin, cargan con denigrantes calificativos por su función.

De manera afortunada, ahora, estamos viviendo tiempos muy interesantes en donde parece que se está desmantelando el concepto de codificación electoral para hacerlo en una automatización de la regulación electoral; es decir, ya se abandona el concepto de código, como un ordenamiento omnicompreensivo de todas las reglas electorales, y se prefiere ahora atomizarlo en las leyes que hemos señalado: la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, la *Ley General de Partidos*, la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación* y en cualquier otra ley que en el futuro se plantee. En el fondo, es mejor esta tendencia, porque al desagregar los contenidos normativos de los procesos electorales se facilita, por un lado su reforma, ya que no se tiene que reformar la gran maquinaria de un código para introducir una reforma específica, sino que se enfoca ya a una *ley general* sobre el tema concreto y sin necesidad de tocar todo el artefacto electoral de las leyes; y por el otro lado, esta atomización de leyes, que son leyes generales, facilita la profundidad y el detalle de su regulación y aplicación.

El "código" lo que hace es establecer principios generales, que sin ser muy detallados, resultan ser sumamente abstractos, para así cubrir todas las hipótesis; en cambio las "leyes generales" ahora tratan de ser más específicas, detalladas y concretas, para permitir una mejor regulación en el fondo. Este tema nos lleva al siguiente punto, que es la relación entre las leyes generales y las leyes locales.

En primer lugar, debe quedar claro que las leyes generales, por denominación y materia, además de regular un artículo constitucional, están por encima de las leyes federales. Estas leyes generales son un tipo de ley

relevante, que sigue siendo aprobada por el Congreso de la Unión, pero la materia no es exclusiva de la Federación, la materia es compartida entre los ámbitos de gobierno, federal, local y municipal.<sup>2</sup> Por ejemplo, la primera materia que merecía una ley general, aunque no se llame así por razones históricas, fue la educación, la cual se segmentó para la federación, para los estados y los municipios por autorización expresa de la Constitución a través de una ley del Congreso, recibiendo este título, "Ley Federal de Educación."

Nuestra Constitución es la que distribuye los ámbitos de competencia legislativa entre la Federación y los Estados, con la excepción de lo prescrito en el artículo 124 constitucional, de tal manera que todas las particularidades y las materias específicas que ésta tiene como educación, asentamientos humanos, seguridad pública, turismo, etcétera, son reguladas por la *Carta Magna*, y a partir de la reforma político-electoral del 2014, también las elecciones.

Es significativo que tras las reformas del año 2014, comenzó la nacionalización de las elecciones, es decir, las elecciones fueron nacionalizadas, no federalizadas que es distinto,<sup>3</sup> porque la federalización implica la exclusión de algunos de los ámbitos de competencia legislativo, en este caso serían los estados; no, la nacionalización busca armonizar una ley del Congreso con las leyes preexistentes en los estados.

---

<sup>2</sup> GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, *Conceptualización histórica de la terminología legislativa*, en: *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM-III, 1984 (Serie C: Estudios Históricos, No. 17), p. 319-348, consulta realizada el martes 13 de octubre de 2015, en la página: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/700/22.pdf>. En este texto se señala "el término ley general tal como se ha utilizado, en forma anárquica y atendiendo a múltiples criterios, merece desaparecer y ser sustituido por el de ley federal; a menos que tomando la decisión de uniformar la terminología legislativa, se otorgue al término de ley general el significado de constituir una ley que disponga de los principios generales sobre una materia, susceptible de ser complementada por legislaciones estatales o que distribuya competencias entre la Federación, Estados y municipios sobre una materia determinada. Cualquier otro sentido desvirtúa el término y el contenido de la ley."

<sup>3</sup> Es por ello que la reforma estructural del año 2014 sustituyó al Instituto Federal Electoral (IFE) por el Instituto Nacional Electoral (INE), no como un simple cambio de nombre o de siglas, sino un cambio estructural en la concepción y funciones del nuevo instituto político así como su relación con los institutos electorales de los estados.

No obstante, hasta el momento no hemos encontrado en nuestro sistema un balance idóneo, adecuado a este sistema de distribución de competencias. Lo ideal era la *Constitución de 1824*, en cuyo artículo 50 se determinó el papel subsidiario de las leyes del Congreso General, sin trastocar las leyes de los estados, denotando que había una armonización entre ley estatal y ley general.<sup>4</sup>

Tal pareciera que la *Constitución de 1857* tuvo otro diseño de distribución de competencias, si bien resultaba armónico también era cierto que la ley general sólo suplía las omisiones o los conceptos que la ley local no preveía, siendo más respetuosa del régimen de los estados.<sup>5</sup>

Ahora se ha entendido esta armonización de manera inversa. Se le ha dado a la Federación la facultad de definir y dar los lineamientos generales de una materia, y los estados sólo implementan en el ámbito de su competencia los principios que ya están previstos en la ley general. Ello ha generado muchos conflictos, pues el legislador local, a partir de la reforma del 2014, no entiende hasta dónde puede llegar y en muchas ocasiones sobrepasa su ámbito de competencia. Por eso mismo, cuando se expide una ley en un estado sobre cuestiones electorales, los partidos políticos acuden a la Suprema Corte de Justicia para impugnar la constitucionalidad de esa ley estatal, precisamente por transgredir un principio de la *Constitución*, que generalmente se dirigía a ser distribución de competencias o un principio de la ley general.

A diferencia de la ley federal, no hay jerarquía entre ésta y la ley local, pero en una ley general sí la hay. Entonces, cuando una ley local se excede

---

<sup>4</sup> La *Constitución Federal de 1824*, en la sección V, "De las facultades del Congreso General", artículo 50, numeral 31 señala como una de sus facultades "Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes, para llenar los objetos de que habla el Artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los estados." Consulta realizada el martes 13 de octubre de 29015, en la página <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12148085130100492976402/index.htm>

<sup>5</sup> La *Constitución Política de 1857*, en su Título III, Sección I, Párrafo III, Artículo 72, inciso XXX, señala que el Congreso tiene facultad "Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión." Consulta realizada el martes 13 de octubre de 29015, en la página <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1857.pdf>

o rebasa el límite de una materia que está prevista en la ley general, los ministros y magistrados tienen que declararla nula en esa disposición o en esa parte normativa, por contravenir la referida ley general. Allí sí hay una jerarquía. Esto es un reto para los legisladores de los estados, para evitar el transgredir estas cuestiones y a la vez asegurar el cabal cumplimiento de la ley.

Este es uno de los elementos que también deben ser tomados muy en cuenta. De manera tradicional se piensa que la justicia debe ser el último eslabón de todo un proceso, un proceso electoral en este caso, pero ya debe abandonarse esta idea. La justicia electoral está presente durante todos y cada uno de los actos en que la autoridad electoral administrativa tiene conocimiento e intervención: al inicio del proceso electoral, durante los comicios y al término de ellos. Al inicio de las campañas, desde el registro de candidatos tienen conocimiento tanto los tribunales federales como los tribunales estatales, en su ámbito de competencia, de todas las impugnaciones que van paralelas al proceso electoral. La justicia se ha convertido en un acompañamiento de la administración electoral y gracias a eso, en no pocas ocasiones, cuando se conocen los resultados y el nombre de los ganadores, muchas veces esas impugnaciones ya han sido resueltas en juicios que se resolvieron meses atrás, cuando se inició el proceso electoral y durante su desarrollo, de tal manera que esos juicios sirven de precedentes para resolver en última instancia.

Las autoridades electorales federales tienen que ser, dentro de este sistema de concurrencia, de nacionalización electoral, totalmente respetuosos de la soberanía y de la jurisdicción local en materia electoral, de que se cumplan los procesos establecidos y sean resueltos por las instancias correspondientes, y ya después tanto los partidos y los candidatos nacionales como también los partidos y candidatos partidistas e independientes locales, se encargarán de que muchos de los asuntos que resuelvan los tribunales locales tengan que ser resueltos finalmente por el Tribunal Federal, por petición de las partes que consideren vulnerados sus derechos político-electorales. Por supuesto que existe un buen número de casos que no llegan a los tribunales federales, pero esos que llegan



sobre revisión de sentencias de los tribunales locales, en cualquier impugnación electoral, son numerosos. Son cifras muy elevadas, pero la autoridad electoral no puede negar el ejercicio de un derecho de acceso a la justicia, es un derecho por el cual se luchó durante mucho tiempo; tampoco pueden fijarse límites a la jurisdicción de estos tribunales federales y desechar los casos por el simple hecho de que ya fueron resueltos por los tribunales estatales. Este modelo que parece antidemocrático es empleado por la Suprema Corte de los Estados Unidos, el *Writ of certiorari*, en donde no le obliga ningún caso, ningún actor, ninguna demanda, a revisar y resolver el asunto; la Suprema Corte tiene la facultad de elegir aquellos casos que por su relevancia pueden sentar algún precedente importante. En el caso de nuestro país, el Tribunal Federal siempre está dispuesto a recibir todos los asuntos que exigen una resolución, a pesar de que muchos de ellos debieran quedar resueltos en los tribunales locales.

Los diversos recursos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve, como el Juicio de Reconsideración, el Juicio para la Protección de los Derechos del Ciudadano o el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, son ejemplos de los casos que los actores, ya sean partidos o candidatos, presentan para obtener justicia electoral pronta y expedita. Sin embargo, es pertinente señalar que muchas veces las propias leyes electorales estatales son un obstáculo para la obtención de esa justicia rápida, pues en ocasiones las leyes electorales expedidas por el Congreso del Estado establecen ciertas instituciones que no van en consonancia ya con las instituciones generales, lo que no significa que estén en contradicción, porque si así fuera se declararían nulas, pero que no son compatibles con los procesos de las instancias electorales federales. La Sala Superior del TEPJF ha tenido que resolver en un plazo máximo de 48 o 24 horas el recurso final de toda una cadena impugnativa que empezó en el Tribunal Estatal y que esa instancia demoró 28 días en resolver, de tal manera que cuando llega el expediente a Sala Superior se tiene que resolver antes de la toma de posesión de los diputados, de los ayuntamientos, del gobernador, etc., es decir, no hay ya plazo para demoras, lo que evidencia que se está ante un sistema disfuncional que

debe ser reestructurado, reordenado o simplemente revisado para que el TEPJF cuente con los plazos necesarios para revisar los procesos sin fechas fatalistas inmediatas; es necesario que se creen mecanismos de coordinación entre esas instancias locales y los tribunales federales para facilitar la impartición de justicia expedita.

Por ejemplo, en la última elección en Sonora se tuvieron que resolver varias cuestiones importantes de la entidad en menos de 48 horas, debido a que el Tribunal Local cuenta con plazos sumamente amplios para deliberar, argumentar, contra-argumentar e interpretar; su legislación electoral señala que las impugnaciones deberán resolverse en un plazo máximo de 20 días, excepto en los procesos electorales que tendrán 25 días, de ahí que fue la ley la que los autorizó a ocupar 28 días en emitir su sentencia. De tal suerte que ante el vencimiento del plazo fijado para que los representantes de la ciudadanía tomaran posesión de sus cargos en Sonora, la Sala Superior tuvo que hacer un esfuerzo para que en 48 horas argumentara en contra y se revocara la sentencia del Tribunal. Lo que parecía una dilación indebida por parte del Tribunal Local, resulta que en la *Ley del Sistema de Medios de Impugnación de Sonora* hay una disposición que les permite, sin faltar a la ley, disponer de todo ese tiempo sin menoscabo de su capacidad y profesionalismo.

Como los estados son libres y soberanos en su régimen interno, sus tribunales deben resolver conforme a los términos de la ley, aunque ello signifique que los plazos prefijados para que el máximo tribunal en materia electoral del país sean muy estrechos y ameriten un enorme esfuerzo por parte de los juzgadores para deliberar, interpretar y argumentar sus decisiones. Esta es una de las razones por la cual la reforma político-electoral de 2014 debe contribuir a evitar la disfunción judicial y así lograr una justicia electoral expedita y satisfactoria.

Otro de los obstáculos que la reforma de 2014 ayudó a superar, fue el nombramiento de los magistrados de los tribunales locales que ahora realiza el Senado de la República, cuando antes lo hacían los gobernadores de los estados, lo que en no pocos casos supeditaba las acciones de los

magistrados al poder local y a la influencia que los gobernadores podían ejercer en ese ámbito. Se pretende de alguna manera que sea la autoridad federal la que intervenga en el nombramiento de los juzgadores electorales. Esta medida es sana pero incompleta, porque los Magistrados deberían ser nombrados por el TEPJF, es decir, ser un órgano jurisdiccional quien los seleccione y proponga mediante una terna, y ser el Senado quien los ratifique, así como sucede con los Magistrados Electorales, quienes son propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ratificados por el Senado de la República. Otra de las medidas que deben considerarse en esta reforma político-electoral de 2014, es dotar de autonomía presupuestaria a los Tribunales Electorales, pues mientras los gobernadores controlen el presupuesto, su influencia en esos tribunales puede ser un obstáculo para el pleno desarrollo de la actividad electoral, incluso perjudicial cuando ejerza el Poder Ejecutivo Local influencia en sus decisiones. No debe confundirse la autonomía presupuestaria con la evasión del control financiero que tiene el Estado sobre todas las instituciones públicas, pues también generaría un problema de desconfianza por parte de la ciudadanía y de los partidos políticos.

Finalmente, otro de los puntos que los Tribunales Electorales Estatales deben tener muy presente, es lograr la equidad en las candidaturas a cargos de elección popular. Si bien algunas entidades ya habían alcanzado esta equidad, a partir de las reformas político-electorales de 2014 se hace obligatoria a nivel federal.<sup>6</sup> La paridad horizontal y vertical ya es un objetivo que debe cumplirse, no sólo una aspiración. El 19 de septiembre de 2014, la Sala Regional Monterrey del TEPJF estableció un criterio relativo a la forma de integración por representación proporcional de los órganos

---

<sup>6</sup> El 10 de febrero de 2014 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma al artículo 41, fracción I, segundo párrafo, en el que se reconoció el principio de paridad de género, "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa."

legislativos, yendo con ello más allá de simplemente garantizar la paridad en el registro de candidatos. La sentencia revocó la resolución de 18 de agosto de 2014, dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila. El 25 de marzo de 2015, la Sala Regional Guadalajara resolvió que la paridad de género no sólo debe ser vertical, sino también horizontal en la postulación de candidatos a los ayuntamientos; mientras que en la sesión del 29 de abril de este año, la Sala Superior confirmó diversas sentencias mediante las cuales se aprobaron los criterios de paridad de género en las fórmulas de candidaturas de diputados e integrantes de los ayuntamientos de Querétaro, Estado de México, Nuevo León, y Sonora para el proceso electoral 2014-2015. En el caso de Querétaro, el Pleno avaló la sentencia de la Sala Regional Monterrey, en la que ordenó al Instituto Electoral de dicha entidad, que instrumentara lo necesario para garantizar la paridad de género en las candidaturas a las presidencias municipales, ayuntamientos, así como en la integración del Poder Legislativo de la entidad referida.

En suma, las reformas político-electorales del año 2014 que operan ya en los tribunales electorales estatales demuestran la imperiosa necesidad de atomizar la cuestión electoral a través de leyes generales, armonizando las emitidas por la Federación y las preexistentes en los estados, y sobre todo, comprendiendo que la justicia electoral no sólo existe al término del proceso electoral, sino que existe desde los actos previos al inicio de campaña hasta la toma de posesión de los cargos, y cada parte del proceso es escrupulosamente supervisada por la autoridad. Es función y compromiso de los tribunales electorales locales y federales que esto se cumpla, garantizando el derecho de los ciudadanos, los candidatos y los partidos políticos a unas elecciones democráticas en total paz y libertad, con la absoluta convicción de que su decisión será respetada.

## **Fuentes de consulta**

### **Bibliográficas**

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, "Las nuevas reglas de los procesos electorales en México: elecciones intermedias 2015"; del mismo autor "Las

nuevas disposiciones constitucionales en materia político-electoral en la democracia mexicana", ambos trabajos de próxima publicación en libros colectivos.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, *Conceptualización histórica de la terminología legislativa*, en: *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM-IIIJ, 1984 (Serie C: Estudios Históricos, No. 17), en la página <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/700/22.pdf>.

### **Legislativas**

Constitución Federal de 1824, sección V, "De las facultades del Congreso General", artículo 50, numeral 31. Disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12148085130100492976402/index.htm>

Constitución Política de 1857, título III, sección I, párrafo III, artículo 72, inciso XXX, disponible en la página <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

Diario Oficial de la Federación, de 10 de febrero de 2014, reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



# *LA EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA PARIDAD DE GÉNERO EN LA JURISPRUDENCIA*

*Janine Madeline Otálora Malassis\**

**SUMARIO:** I. El origen de la paridad de género: el principio de no discriminación e igualdad ante la ley; II. De la subrepresentación de las mujeres a las cuotas de género; III. La regla de la alternancia, sentencia SUP-JDC-461/2009; IV. Las cuotas de género, sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados; V. Acciones afirmativas, sentencia SUP-JDC-1080/2013; VI. La paridad horizontal y vertical, sentencia SDF-JRC-17/2015; VII. Medidas compensatorias, sentencia SUP-JRC-680/2015; VIII. Conclusiones; IX. Fuentes de consulta.

---

\* Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de la Sorbonne de París, Francia, actualmente Magistrada Presidenta de Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción plurinominal, con sede en el Distrito Federal.

**Resumen:** La paridad de género es un tema de trascendencia en la actualidad, lo cual vemos reflejado en nuestras leyes electorales vigentes, pero para llegar a esta realidad fue indispensable toda una evolución, comenzando con el principio de la igualdad ante la ley, consagrado en la Constitución de 1917 en un camino que al irse recorriendo, fue enfrentando varios obstáculos tanto sociales, como políticos, culturales y económicos, transformándose en lo hoy podemos mencionar como un logro para el reconocimiento a la justicia en condiciones de igualdad para todos. En este artículo la autora nos presenta algunos fallos jurisdiccionales en los cuales se ha desarrollado la paridad de género.

**Palabras clave:** paridad de género, igualdad, no discriminación, cuotas de género, regla de la alternancia, paridad vertical, paridad horizontal, medidas compensatorias.

**Abstract:** Gender parity is an issue of great importance today, which we see reflected in our current electoral laws, but to get to this reality was absolutely essential an evolution, beginning with the principle of equality before the law, enshrined in the 1917 Constitution in a path that to go walking, it was facing several obstacles such as social, politics, cultural, and economics, becoming what today we can mention as an achievement for the recognition of equal justice for all. In this article the author presents some judicial rulings in which it has developed gender parity.

**Key Words:** gender parity, equity, no discrimination, gender quotas, law of alternation, vertical parity, horizontal parity, compensatory measurements.



## **I. El origen de la paridad de género: el principio de no discriminación e igualdad ante la ley**

La Constitución Mexicana tiene un origen totalmente protector a los derechos humanos de las personas. Si bien, en la época en la que fue aprobada (1917) no se contaba con un catálogo de derechos humanos, el objetivo de la redacción de una parte dogmática fue reconocer las libertades básicas de los ciudadanos, en donde ya se comprendía que la participación del Estado es excepcional y que debe permear una cultura de respeto a los derechos de las personas.

En este sentido, el artículo primero constitucional ha sido eje central para el goce y ejercicio de los demás derechos humanos contenidos, de manera explícita o implícitamente. Es decir, si bien, el principio de no discriminación, es relativamente un principio nuevo en nuestro ordenamiento constitucional, es un principio que se ha sobre entendido a lo largo de la historia (norma de *ius cogens*).<sup>1</sup> Lo anterior, dado a que no se encontró en nuestro ordenamiento constitucional hasta el año 2001 que se incluyó de manera textual, en un tercer párrafo en el artículo primero de nuestra Carta Magna como una prerrogativa transversal a las demás disposiciones nacionales.<sup>2</sup> Asimismo, México al ser parte de varios tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, tiene responsabilidades directas con las y los ciudadanos y demás personas que residen o transitan dentro del territorio nacional. En este sentido, varios de estos instrumentos internacionales indican lo pertinente a los derechos político electorales y por ende, a la promoción que se debe de realizar para que las mujeres participen en las contiendas electorales ya sea extendiendo su derecho de voto como para ser votadas.

---

<sup>1</sup> ONU, *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, U.N. Doc. A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force, January 27, 1980, Viena, Austria. Artículo 53 "Tratados que están en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general ('*ius cogens*')".

<sup>2</sup> Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º [...]. Diario Oficial de la Federación. Estados Unidos Mexicanos. Martes 14 de agosto de 2001. Primera Sección, pág. 2. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_151\\_14ago01\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf) (Consultada el 2 de octubre de 2015).

Entre estos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>3</sup> en su prerrogativa 21; la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>4</sup> [en adelante CADH] en su artículo 23; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>5</sup> en su disposición 25; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer<sup>6</sup> en su artículo 7°; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer<sup>7</sup> en su disposición 5; los artículos 2 y 3 de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer;<sup>8</sup> y la Carta Democrática Interamericana.<sup>9</sup>

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos [en adelante Corte IDH] ha indicado que el principio de no discriminación es un principio difícil de deslizarlo con el elemento de igualdad y es en este sentido que la mayoría de los ordenamientos jurídicos al hablar de igualdad ante la ley señalan que éste principio deberá aplicarse sin discriminación alguna.<sup>10</sup> Asimismo, es importante observar que el principio de no discriminación y por ende el de igualdad, se encuentran establecidos en el todo el *corpus iuris* de protección a los derechos humanos,<sup>11</sup> ya sea nacional como

---

<sup>3</sup> ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Aprobada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

<sup>4</sup> OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Adoptada en San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

<sup>5</sup> ONU, *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

<sup>6</sup> ONU, *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*, Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180, 18 de diciembre de 1979.

<sup>7</sup> OEA, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará"*, Adoptada el 9 de junio de 1994 en Belém do Pará, Brasil.

<sup>8</sup> ONU, *Convención sobre los derechos políticos de la mujer*. Adoptada en Nueva York, Estados Unidos. 31 de marzo de 1953.

<sup>9</sup> OEA, *Carta Democrática Interamericana*, Aprobada por la Asamblea General el 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú.

<sup>10</sup> Cfr. Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03. 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Serie A No. 18, párr. 83.

<sup>11</sup> Cfr. CABALLERO O. José Luis y AGUILAR Marisol, "Nuevas tendencias del derecho a la no discriminación a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en relación con México", en GONZÁLEZ L.C Teresa y RODRÍGUEZ Z. Jesús (coords.), *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato*, Distrito Federal, México, Red de Investigación sobre Discriminación (RINDIS), 2014.

internacional, con el objetivo de transversalizarlo en la aplicación de las disposiciones legales ya sea para su interpretación o para la impartición de justicia.

Así, al incorporar este principio en la aplicación de derechos en distintas materias varía su resultado, de hecho en algunos casos para lograr el objetivo igualitario y sin discriminación es necesaria la aplicación de medidas especiales para conseguirlo, lo cual no fue distinto en materia electoral, en donde la aplicación de la no discriminación e igualdad ante la ley en el disfrute y en el ejercicio de los derechos político electorales de las personas se ha estudiado según la categoría protegida de discriminación a la que se pertenezca en aras de conseguir que todas las personas puedan gozar y ejercer estos derechos.

En este sentido, cuando hablamos de mujeres como un grupo que históricamente ha sido discriminado con respecto a su participación en la esfera pública, es necesario adoptar medidas apropiadas para eliminar la discriminación.<sup>12</sup> Es importante resaltar que a las mujeres se le ha impuesto como única participación aceptada la que corresponde a la esfera privada, es decir, el cuidado de la familia, la maternidad, labores domésticas, entre otras, en donde su participación pública queda vedada con respecto a lo que la sociedad indique y por lo tanto, si vivimos en una sociedad que le ha dado preferencia a la participación pública de los hombres, la suma posterior de las mujeres en esta esfera quedará quebrantada y desigual frente a la participación de los hombres.

## **II. De la sub representación de las mujeres a las cuotas de género**

En esta línea argumentativa, al transversalizar el principio de no discriminación e igualdad ante la ley en materia electoral, no es suficiente con expresarlo sólo en la ley, hace falta la imposición de medidas afirmativas para incluir en ésta esfera a las mujeres. Las medidas afirmativas o especiales de carácter temporal tienen como objetivo alentar, entre otras,

---

<sup>12</sup> Op. cit. nota 6, firmada por el Estado Mexicano el 17 de julio de 1980. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades, con condiciones previas indispensables para la verdadera igualdad en la vida política.<sup>13</sup>

En materia electoral, con el fin de asegurar y fomentar la participación en la esfera política de las mujeres, se introdujeron las leyes de cuotas a través de la imposición de un porcentaje mínimo de participación del género que se encuentra sub representado, como lo son las mujeres. Los primeros Estados que adoptaron las leyes de cuotas de género para lograr el equilibrio en comités y órganos ejecutivos en la política fueron Finlandia y Noruega en los años noventa,<sup>14</sup> por otro lado en América latina, Argentina fue el primer Estado en adoptar las leyes de cuotas en 1991.<sup>15</sup>

México, por su parte, adoptó por primera vez estas medidas afirmativas en el año 2002, aplicada para ambas cámaras indicando la necesaria presencia o participación de un treinta por ciento de un género en comparación con el otro género; en 2008 se modificó dicho porcentaje a la participación de un cuarenta por ciento mínimo de un género; y en 2014 se realiza una nueva reforma pero ésta vez a la Constitución Federal elevando a rango constitucional el principio de paridad de género, dejando a un lado el carácter de ley de cuota y por lo tanto, de medida especial de carácter temporal, convirtiéndolo en principio constitucional equivalente al principio de no discriminación e igualdad ante la ley en materia electoral.

Es importante notar, que la reforma que introdujo las leyes de cuotas en el Estado mexicano se realizó casi diez años antes de la Reforma Constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, es decir, México en aras de incluir y fomentar que las mujeres participen en la esfera pública del país, también se encontraba ya cumpliendo con sus obligaciones

---

<sup>13</sup> Comité de CEDAW. *Vida política y pública*. Recomendación General No. 23, 16º período de sesiones, 1997, párr. 15.

<sup>14</sup> FRIEDENVALL, Lenita, "Cuotas de género en materia electoral como vía rápida a la paridad", en *Cuotas de género, Visión Comparada*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, pág. 21.

<sup>15</sup> PISCOPO M. Jennifer e HINOJOSA Magda, "Promoción del derecho de las mujeres a ser elegidas: veinticinco años de cuotas en América Latina", en *Cuotas de género, Visión Comparada*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, pág. 59.

generales de protección, respeto, promoción y garantía de los derechos político electorales de este grupo en situación de vulnerabilidad.

Esta reforma electoral se realizó en 2002 con respecto a la organización de los partidos políticos en una modificación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [en adelante COFIPE].<sup>16</sup> No obstante, algunos partidos se adentraron en el tema años anteriores como el Partido Democrático del Trabajo (extinto a la fecha) que adoptó un sistema de cuotas en dirigencias nacionales y regionales en 1986 y por lo tanto, fue quien tomó la batuta; posteriormente el Partido Revolucionario Institucional [en adelante PRI] y el Partido de la Revolución Democrática [en adelante PRD] establecen cuotas para la participación de las mujeres, lo anterior para el año de 1990. Finalmente el Partido del Trabajo [en adelante PT] en 1991 y el Partido de Acción Nacional se suman a ésta inclusión para 1999.

A nivel jurisprudencial, el cual se desarrollará más adelante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación [en adelante SCJN] se pronuncia sobre la paridad de género en el año de 2002,<sup>17</sup> con base en la acción de inconstitucionalidad que pedía la impugnación de las reformas electorales de Coahuila para impedir que más del setenta por ciento de los candidatos fuera de un solo género, además de incluir en ésta jurisprudencia la promoción de la equidad entre los sexos al considerar válidas las cuotas de género.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Decreto por el que se adiciona el numeral 1 del artículo 4º; se reforma el numeral 3 del artículo 175; se adiciona un artículo 175 A, un artículo 175 B y un artículo 175 C; se adicionan dos incisos al párrafo 1 y se reforma el párrafo 3 del artículo 269 del [COFIPE]. Diario Oficial de la Federación. Estados Unidos Mexicanos. Lunes 24 de junio de 2002. Primera Sección. Pág. 2. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipecofipe\\_ref10\\_24jun02.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipecofipe_ref10_24jun02.pdf)

<sup>17</sup> Sentencia y voto particular relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 2/2002 promovida por el Partido Acción Nacional, en contra de los órganos Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila. Diario Oficial de la Federación. Estados Unidos Mexicanos. Lunes 18 de marzo de 2002. Primera Sección, pág. 74. "a) La obligación para los partidos políticos de impulsar la equidad de género en sus candidatos a diputados de mayoría relativa, estableciendo que el registro de éstos no debe exceder el setenta por ciento de un mismo género".

<sup>18</sup> ORTIZ Ortega, Adriana y SCHERER Castillo Clara, *Contigo aprendí. Una lección de democracia gracias a la sentencia 12624*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, pág. 80-82.

No obstante, es la Sentencia SUP-JDC-12624/2011 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [en adelante TEPJF] que sienta precedentes en el tema, creando la jurisprudencia 16/2012 posteriormente con respecto a las cuotas de género,<sup>19</sup> explicando las fórmulas de candidatos a diputadas (os) y senadoras (es) por ambos principios deben integrarse con personas del mismo género,<sup>20</sup> volviendo obligatorio el principio de paridad en las contiendas electorales.

Con esta jurisprudencia se ha logrado desarrollar progresivamente la protección de los derechos político electorales de las mujeres, por lo que, abordaremos los cambios sustanciales del principio de paridad de género comenzando con ésta sentencia, además de otras relevantes para comprender la aplicación del principio de paridad sustantiva en México.

### **III. La regla de la alternancia, sentencia SUP-JDC-461/2009<sup>21</sup>**

En este juicio la actora impugnó la lista de candidatos (as) a diputados (as) federales por el principio de representación proporcional del PRD, en la que se incluyó su nombre porque no se cumplió con la regla de la alternancia.<sup>22</sup> Indicó que el PRD intercalaba a las personas candidatas por bloques de género, mientras que la actora señalaba que la regla de la alternancia consistía en intercalar a una mujer seguida de un hombre de manera continua.

---

<sup>19</sup> En conjunción con las Sentencias 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, identificados con la clave SUP-JDC-475/2012 y acumulados y SUP-JDC-510/2012 ambos de fecha 24 de abril de 2012.

<sup>20</sup> Jurisprudencia 16/2012, Cuotas de Género. Las Fórmulas de candidatos a diputados y senadores por ambos principios deben integrarse con personas del mismo género. Gaceta de jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año, 5, Número 10, 2012, páginas 19 y 20.

<sup>21</sup> Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-461/2009, de fecha 6 de mayo de 2009.

<sup>22</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Diario Oficial de la Federación 14 de enero de 2008, Derogada, Artículo 220: 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

En esta tesis, la Sala Superior del TEPJF indicó que en efecto la regla de la alternancia para ordenar las candidaturas de representación proporcional consiste en colocar en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre, o viceversa, hasta agotar las cinco candidaturas del segmento, de modo tal que el mismo género se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento respectivo. Lo importante era considerar que debía haber intercalados dos candidatos de un sexo y tres del otro.

Esta sentencia provocó que el PRD cambiara la estructura de sus listas de personas candidatas a diputados (as) federales y en resultado se cambiara el lugar de la actora en dicha lista. Además, fue una de las sentencias clave para la creación de la jurisprudencia 29/2013 relativa a la alternancia en la Representación Proporcional en el Congreso de la Unión.<sup>23</sup>

#### **IV. Las cuotas de género, sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados**

El juicio para la protección de los derechos político electorales [en adelante JDC] que da pie a la presente sentencia tuvo origen en la impugnación del Acuerdo CG327/2011 del 7 de octubre de 2011, mismo que desarrollaba lo que se entendía por un "procedimiento democrático" y "procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género". Lo anterior, dado que las actoras de dicho JDC, consideraban que se afectaban sus derechos político electorales ya que consideraban que no existía claridad ni certeza en la norma reglamentaria, en específico con respecto a las reglas de excepción de las cuotas de género. Asimismo, estimaban que el hecho de que la ley solo estableciera la obligación de "procurar" que la fórmula se integre por candidatos del mismo género incumplía con los principios de certeza y legalidad. De hecho señalaban que debía de cumplirse la paridad tanto para candidatos (as) propietarios como para suplentes, y que en el caso de presentarse vacantes entre los propietarios debían de ser sustituidos por personas del mismo género para así conservar

---

<sup>23</sup> Jurisprudencia 29/2013, Representación proporcional en el Congreso de la Unión. Alternancia de géneros para conformar las listas de candidatos, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 71-73.

el equilibrio de género, no solo en las candidaturas, sino también en la ocupación de cargos respectivos.<sup>24</sup>

Lo anterior, llevó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a considerar: 1. Lo relativo al interés jurídico (legítimo) de las actoras para impugnar dicho Acuerdo, lo que repercutió en la creación de las jurisprudencias 8/2015<sup>25</sup> y 9/2015<sup>26</sup>, la Sala indicó que por ser militantes de diversas instituciones políticas tenían el interés jurídico de impugnar el Acuerdo, vía JDC, ya que podían ser postuladas a algún cargo de elección y por ende, ser afectadas en sus derechos político-electorales; 2. Si la ley buscaba garantizar la igualdad de género, era necesario realizarlo por medio de una obligación y no de una simple recomendación; y 3. Que para que se refleje dicho principio, por lo menos, debía de garantizarse el cuarenta por ciento de las fórmulas para un género, tanto propietarios como suplentes.

Finalmente, incluyó como regla que deberá de aplicarse para todos (as) los (as) candidatos (as) a diputados (as) y senadores (as), independientemente del principio por el cual hayan sido propuestos (mayoría relativa o representación proporcional), el principio que la fórmula completa –propietario y suplente- sea del mismo género.

## **V. Acciones afirmativas, sentencia SUP-JDC-1080/2013<sup>27</sup>**

Como ya lo indicamos, el principio de paridad de género tiene origen en las leyes de cuotas, de hecho así comenzó su integración en la normas

---

<sup>24</sup> Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificando con clave SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, de fecha 30 de noviembre de 2011 y SERRANO García, Sandra, *Derechos Políticos de las Mujeres. Un camino a la igualdad*. Serie de comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral. TEPJF. Núm. 58, 2014, pp.22-25.

<sup>25</sup> Jurisprudencia 8/2015, interés legítimo. Las mujeres lo tienen para acudir a solicitar la tutela del principio constitucional de paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, Pendiente de publicación.

<sup>26</sup> Jurisprudencia 9/2015, Interés legítimo para impugnar la violación de principios constitucionales. Lo tienen quienes pertenecen al grupo en desventaja a favor del cual se establecen, Pendiente de publicación.

<sup>27</sup> Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-1080/2013, de fecha 21 de octubre de 2013.



positivas, no obstante, de su desarrollo progresivo, se indicó posteriormente que dado que su fundamentación es el principio de no discriminación, era como principio que debía ser introducido en la ley. Ahora bien, para que su aplicación tenga lógica tanto en la postulación como en el ejercicio es necesaria la búsqueda de medidas que compensen y logren la paridad de género en las elecciones.

Lo anterior tiene sustento en la búsqueda no solo de la paridad de género en su reconocimiento, como un símil de la igualdad material o formal, que se traduce en el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres (goce del derecho), sino que este derecho también se disfrute y se pueda ejercer, es decir como un equivalente a la igualdad sustantiva, entendida como el alcance de la paridad de oportunidades en el goce y en el ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.<sup>28</sup> Es decir, que la candidata a la que se le reconoció el derecho se le proponga como candidata y además que pueda ser votada porque se removieron los obstáculos para que la pudiera elegir.

De hecho, la presente sentencia, sumada a las dictadas en los SUP-REC-112/2013<sup>29</sup> y la SUP-REC-380/2014<sup>30</sup> crearon la jurisprudencia 11/2015<sup>31</sup> relativa a los elementos fundamentales de las acciones afirmativas en el principio de paridad de género. En dicha jurisprudencia se indica que:

---

<sup>28</sup> Tesis 1ª. XLIV/2014 (10ª). Derecho humano a la igualdad jurídica. Diferencias entre sus modalidades conceptuales. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, pág. 645.

<sup>29</sup> Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-REC-112/2013, de fecha 6 de noviembre de 2013.

<sup>30</sup> Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-REC-380/2014, de fecha 14 de mayo de 2014.

<sup>31</sup> Jurisprudencia 11/2015, Acciones afirmativas. Elementos fundamentales, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Pendiente de publicación.

Los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son: a) Objeto y fin: hacer realidad la igualdad material y por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia y desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades; b) Destinarias: personas y grupos en situación de vulnerabilidad y desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos; y c) Conducta exigible: abarca un amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.

En esta tesitura, lo importante de este criterio es que las mujeres forman parte de un grupo en situación de vulnerabilidad, por lo que se deben establecer medidas para alcanzar una igualdad real, y en materia electoral, una paridad real con respecto a los hombres.

Los hechos de la presente demanda se relacionan con la impugnación del Acuerdo CG224/2013 por el que se acordaron lineamientos del concurso público 2013-2014 para ocupar cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, como una medida especial de carácter temporal. El argumento central de la demanda era que en estos lineamientos se señala que únicamente tienen el derecho a participar las personas del género femenino. No obstante, la Sala Superior del TEPJF indicó en esta sentencia que las acciones afirmativas a favor del género femenino son permisibles en tanto sean razonables, proporcionales y objetivas, y siempre que las mismas constituyan medidas especiales de carácter temporal, dado que deberán cesar cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato a favor de la mujer. En este sentido, la Sala realizó un test de proporcionalidad al Acuerdo, el cual fue confirmado posteriormente indicando que era totalmente considerado una acción afirmativa válida para el supuesto necesario.

## **VI. La paridad horizontal y vertical, sentencia SDF-JRC-17/2015<sup>32</sup>**

La presente sentencia, fue impugnada en el recurso de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF, misma que fue confirmada por la Sala Superior, y de la resolución recaída a la reconsideración, así como en las sentencias dictadas en los recursos SUP-REC-85/2015<sup>33</sup> y SUP-REC-90/2015<sup>34</sup>, se aprobaron las jurisprudencias 6/2015<sup>35</sup> y 7/2015 relativas a la paridad de género en la postulación de candidaturas para los órganos de representación popular federales, estatales y municipales, lo que se conoce ahora como la paridad horizontal y la relativa a la paridad de género en el orden municipal, es decir paridad vertical. En la primera jurisprudencia con respecto a la horizontalidad se indicó que:

[L]a postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad. En ese sentido, el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.

---

<sup>32</sup> Sentencia de la Sala Regional del Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio de revisión constitucional, identificado con la clave SDF-JRC-17/2015, de fecha 5 de marzo de 2015.

<sup>33</sup> Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-REC-85/2015, de fecha 29 de abril de 2015.

<sup>34</sup> Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-REC-90/2015, de fecha 29 de abril de 2015.

<sup>35</sup> Jurisprudencia 6/2015, paridad de género. Debe observarse en la postulación de candidaturas para la integración de órganos de representación popular federales, estatales y municipales, Pendiente de publicación.

Por su parte en la jurisprudencia sobre la dimensión del contenido de paridad en el orden municipal señaló que:

[...] los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidatas municipales desde una doble dimensión. Por una parte deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. A través, de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

## **VII. Medidas compensatorias, sentencia SUP-JRC-680/2015<sup>36</sup>**

Ahora bien, con respecto a las medidas compensatorias utilizadas en la última contienda electoral se realizó un análisis que tuvo una línea de razonamiento diferente a la argumentada anteriormente. En la presente sentencia se impugnó la sentencia del Tribunal local que modificaba la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional ya que consideró que esta forma de conseguir la paridad, a pesar de considerarse una medida compensatoria –afirmativa-, no estaba del todo expresa en la legislación.

Es decir, si bien están permitidas las medidas compensatorias, estas deben atender a criterios que no se traduzcan en falta de seguridad jurídica para los contendientes del proceso electoral, al estar inmersa la salvaguarda de otros valores como la protección del voto popular base del principio democrático y la certeza, como acontece en otras construcciones normativas que permiten la figura de escaños reservados.<sup>37</sup>

---

<sup>36</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-680/2015, de fecha 28 de agosto de 2015.

<sup>37</sup> *Ídem.*

En este sentido, la Sala consideró que el Tribunal local se alejó del diseño constitucional para la asignación diputados (as) por el principio de representación proporcional antes invocado ya que aun cuando la paridad de género fue cumplida en la postulación de candidaturas, en la materialidad la orientación del voto en la urna no evidenció como efecto una integración paritaria del órgano, lo que significa más bien, que se tendrán que conseguir medidas para después, con la voluntad del voluntariado se pueda conseguir la paridad de género sin que ésta voluntad se vea afectada. Es por lo anterior, que la Sala Superior revocó la Sentencia del Tribunal local y ordenó que se asignaran las diputaciones según las listas originales de cada partido lo que conlleva a que se respete la paridad de género originalmente propuesta.

### **VIII. Conclusiones**

Como podemos observar el TEPJF ha tenido una interpretación progresiva con respecto a los derechos políticos de las mujeres en la aplicación del principio de paridad de género. Hemos pasado de tener solo el reconocimiento de las leyes de cuotas, con un constante cambio en el porcentaje mínimo exigido para la participación de un mismo género en los Congresos, no obstante, éste no se haya cumplido en la mayoría de las veces, a la inclusión del principio de paridad de género en nuestra Constitución.

El reconocimiento de las voces de aquellas que forman parte de un grupo en situación de vulnerabilidad, es un paso gigante para el perfeccionamiento del acceso a la justicia en condiciones de igualdad para todas y todos, ya que la ley con base en la aplicación de la norma en el caso concreto es perfectible, lo que significa que si bien, no todos los supuestos se encuentran previstos en la norma, la aplicación mejora su perspectiva para conseguir de manera más igualitaria (sustantiva) que se puedan ejercer los derechos humanos de todas y todos.

De hecho este último ejercicio, es lo que conocemos ahora como la aplicación del control de convencionalidad y del parámetro de control de

regularidad constitucional que es obligación de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, con base en el artículo primero constitucional.

Sabemos que la utilización del control de convencionalidad no siempre resultará en los mismos argumentos, reflejo de esto es la última consideración de las acciones afirmativas en la sentencia SUP-JRC-680/2015, en donde probablemente el criterio cambió, es decir, no se opuso a la utilización de las medidas compensatorias para conseguir la paridad, más bien, que estas medidas deberán utilizarse con anterioridad al momento de la emisión del sufragio por parte de las ciudadanas (os), esto para evitar que quien tenga control acerca de la voluntad del electorado sean las autoridades, sino por el contrario que los procesos electorales sean del todo auténticos y transparentes y no se deban cambiar los resultados para conseguir la paridad de género que, de hecho tuvo que haberse cumplido con anterioridad.

No obstante, y contrario a este criterio la Sala Superior, como ya lo indicamos, señaló que la paridad de género (a nivel sustantivo) se conseguiría no solo con el reconocimiento de la paridad, ni con la postulación de mujeres, sino que las mujeres tendrían también que acceder a los cargos con base en la paridad de género, es decir, cumpliendo de manera mínima con el cincuenta por ciento de curules para las mujeres, cuestión que sigue sin conseguirse.

Por lo que, probablemente sea tiempo de que no solo sean los tribunales los que se encarguen de modificar o promover la paridad de género en las contiendas electorales, sino que es hora de lograr que la participación de todas y todos se dé de manera integral para que la exigencia y cumplimiento de la paridad también resulte del poder legislativo y ejecutivo, y que las medidas de garantía de dicho principio constitucional tiendan a involucrar a la voluntad del electorado para conseguir que sea usual la participación de las mujeres en la esfera pública, con base en su participación política.

## IX. Fuentes de Consulta

### Bibliográficas

CABALLERO O. José Luis y AGUILAR Marisol, "Nuevas tendencias del derecho a la no discriminación a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en relación con México", en GONZÁLEZ L.C Teresa y RODRÍGUEZ Z. Jesús (coords.), *Hacia una razón antidiscriminatoria, Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato*, Distrito Federal, México, Red de Investigación sobre Discriminación (RINDIS), 2014.

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

ORTIZ Ortega, Adriana y SCHERER Castillo Clara, *Contigo aprendí. Una lección de democracia gracias a la sentencia 12624*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

PISCOPO M. Jennifer e HINOJOSA Magda, "Promoción del derecho de las mujeres a ser elegidas: veinticinco años de cuotas en América Latina", en *Cuotas de género, Visión Comparada*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

SERRANO García, Sandra, *Derechos Políticos de las Mujeres. Un camino a la igualdad*. Serie de comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral. TEPJF. Núm. 58, 2014, pp. 22-25.

### Jurisdiccionales

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, serie A No. 18.

Sentencia de la Sala Regional del Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio de revisión constitucional, identificado con la clave SDF-JRC-17/2015, de fecha 5 de marzo de 2015.

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, identificando con clave SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, de fecha 30 de noviembre de 2011.

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

Sentencias 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, identificados con la clave SUP-JDC-475/2012 y acumulados y SUP-JDC-510/2012 ambos de fecha 24 de abril de 2012.

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-1080/2013, de fecha 21 de octubre de 2013.

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-REC-112/2013, de fecha 6 de noviembre de 2013.

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-REC-380/2014, de fecha 14 de mayo de 2014.

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-REC-85/2015, de fecha 29 de abril de 2015.

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-REC-90/2015, de fecha 29 de abril de 2015.

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-680/2015, de fecha 28 de agosto de 2015.



Sentencia y voto particular relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 2/2002 promovida por el Partido Acción Nacional, en contra de los órganos Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila. Diario Oficial de la Federación. Estados Unidos Mexicanos. Lunes 18 de marzo de 2002. Primera Sección, pág. 74.

### **Jurisprudenciales**

Jurisprudencia 16/2012, Cuotas de Género. Las Fórmulas de candidatos a diputados y senadores por ambos principios deben integrarse con personas del mismo género. Gaceta de jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año, 5, Número 10, 2012.

Jurisprudencia 29/2013, Representación proporcional en el Congreso de la Unión. Alternancia de géneros para conformar las listas de candidatos, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013.

Jurisprudencia 6/2015, paridad de género. Debe observarse en la postulación de candidaturas para la integración de órganos de representación popular federales, estatales y municipales, Pendiente de publicación.

Jurisprudencia 8/2015, interés legítimo. Las mujeres lo tienen para acudir a solicitar la tutela del principio constitucional de paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, Pendiente de publicación.

Jurisprudencia 9/2015, Interés legítimo para impugnar la violación de principios constitucionales. Lo tienen quienes pertenecen al grupo en desventaja a favor del cual se establecen, Pendiente de publicación.

Jurisprudencia 11/2015, Acciones afirmativas. Elementos fundamentales, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Pendiente de publicación.

Tesis 1ª. XLIV/2014 (10ª). Derecho humano a la igualdad jurídica. Diferencias entre sus modalidades conceptuales. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I.

## Legislativas

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Diario Oficial de la Federación 14 de enero de 2008.

Decreto por el que se adiciona el numeral 1 del artículo 4º; se reforma el numeral 3 del artículo 175; se adiciona un artículo 175 A, un artículo 175 B y un artículo 175 C; se adicionan dos incisos al párrafo 1 y se reforma el párrafo 3 del artículo 269 del [COFIPE]. Diario Oficial de la Federación. Estados Unidos Mexicanos. Lunes 24 de junio de 2002. Primera Sección. Pág. 2. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_ref10\\_24jun02.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref10_24jun02.pdf)

Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º [...]. Diario Oficial de la Federación. Estados Unidos Mexicanos. Martes 14 de agosto de 2001. Primera Sección, pág. 2. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_151\\_14ago01\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf)

OEA, *Carta Democrática Interamericana*, Aprobada por la Asamblea General el 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú.

OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Adoptada en San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

OEA. *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará"*, Adoptada el 9 de junio de 1994 en Belém do Pará, Brasil.

ONU, *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*, Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180, 18 de diciembre de 1979.

ONU. *Convención sobre los derechos políticos de la mujer*. Adoptada en Nueva York, Estados Unidos. 31 de marzo de 1953.

ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Aprobada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

ONU, *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, U.N. Doc. A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force, January 27, 1980, Viena, Austria. Artículo 53 "Tratados que están en

oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (*'jus cogens'*)".

ONU, *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

**Otras fuentes**

Comité de CEDAW. *Vida política y pública*. Recomendación General No. 23, 16º período de sesiones, 1997, párr. 15.



# *CINCO PREMISAS EN TORNO A LA METAMORFOSIS DEL IFE EN AUTORIDAD ELECTORAL NACIONAL\**

*César Iván Astudillo Reyes\*\**

**SUMARIO:** I. Introducción; II. La modificación de la naturaleza de la autoridad electoral. De la gestión del proceso electoral al control de la regularidad de las elecciones; III. El cambio en sus objetivos. Del recuento confiable de los votos al auspicio de las condiciones ambientales para la emisión del sufragio en condiciones democráticas; IV. La reorientación de sus exigencias. De ser un árbitro técnico, neutral, discreto y eficaz a constituirse en un actor político fundamental y protagónico del juego democrático; V. El viraje de sus fines. De ser una institución para la transición política a convertirse en pieza clave de la consolidación democrática; VI. El redimensionamiento de la autoridad electoral. De un alcance exclusivamente federal a una auténtica dimensión nacional; VII. Reflexión final.

---

\*La versión completa del artículo se encuentra en: Astudillo, César, "Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 6, julio-diciembre de 2014, pp. 3-37.

\*\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente se desempeña como el Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Resumen:** El Instituto Federal Electoral desde su creación, ha vivido una mutación de su naturaleza, replanteándose sus objetivos y sus fines. En primer término dicha institución fue creada con el fin de organizar de manera técnica y profesional los comicios electorales, así como para el recuento efectivo y confiable de los sufragios, sin embargo, apartir de las elecciones del año 2006 se dejó al descubierto conductas lesivas de la equidad de la contienda y un entramado institucional carente de reglas de contención para atajar las irregularidades cometidas, por lo que con la reforma constitucional del 2007 se estableció una contundente regulación en materia de infracciones y sanciones electorales, definiendo los sujetos sancionables y las conductas irregulares, fue así que en cumplimiento al nuevo marco de actuación institucional, terminó por situar a la autoridad electoral en un polo distinto al original, en donde más que árbitro, se convirtió en juez de la contienda política, trayendo como consecuencia a este propósito, la nacionalización de la función electoral, la estandarización de reglas y la homologación de procedimientos derivado de la reforma constitucional de febrero de 2014.

**Palabras clave:** sistema democrático, Instituto Federal Electoral, proceso electoral, autoridad electoral, Instituto Nacional Electoral, organismos públicos electorales locales.

**Abstract:** The Federal Electoral Institute since its inception has experienced a mutation of nature, considering its objectives and purposes. In the first instance such institution it was created with the purpose of organize technical and professional manner the voting polls as well as for the effective and reliable counting of votes, starting from the 2006 elections was exposed equity harmful conduct of the contest and an institutional framework lacking containment rules to block irregularities committed, so with the constitutional reform of 2007 a strong regulation was established on electoral offenses and penalties, punishable by defining the subject and irregular misconduct, It was so in fulfillment of the new framework of institutional performance, it ended up putting the electoral authority in a different pole to the original stablished initially, in where more than arbitrator, it became a judge of the political contest, bringing consequently this purpose, the nationalization of the electoral function, the standardization of rules and approval procedures derived from the constitutional reform February 2014.

**Key words:** democratic system, The Federal Electoral Institute, electoral process, electoral authority, National Electoral Institute, local election public bodies.

## I. Introducción

El ciclo de vida institucional del IFE, comprendido entre el 11 de octubre de 1990 y el 5 de abril de 2014, se distingue por la profunda transformación de la función con la que históricamente fue concebido. Las reformas que sucedieron a su fundación en 1990 fueron modificando el papel bajo el que inicialmente se imaginó a la autoridad electoral, a través de sucesivos ajustes que se produjeron como consecuencia de acontecimientos de orden social, político, institucional y económico, así como de coyunturas particulares de cada momento histórico.

Si se acepta este ejercicio de traslación, es necesario reconocer que en sus poco más de 23 años de existencia el IFE vivió una auténtica mutación que se advierte en la modificación de su naturaleza, el replanteamiento de sus objetivos, el ajuste de sus fines y el redimensionamiento de las exigencias depositadas en su andamiaje institucional.

## II. La modificación de la naturaleza de la Autoridad Electoral. De la gestión del proceso electoral al control de la regularidad de las elecciones

Al inicio de su ciclo de vida institucional el IFE tuvo como misión fundamental infundir *confianza* en las elecciones. A partir de 1990 fue el auténtico depositario de la "organización" de los comicios federales; al finalizar su ciclo de funcionamiento nos encontramos ante una autoridad electoral notoriamente desplazada de ese inicial eje de equilibrio, ya que más allá de su faceta de naturaleza administrativa terminó posicionándose como una instancia *cuasi-jurisdiccional* derivado del conjunto de atribuciones conferidas para controlar la regularidad de los actos electorales y sancionar la comisión de infracciones constitucionales y legales cometidas por el conjunto de actores que confluyen en los procesos electorales.

Las *actividades típicas* de la función electoral adquirieron en las reformas constitucionales de 1994, pero sobre todo en la de 1996, una incontestada institucionalización producida como consecuencia de una gestión asentada

en la plena autonomía e independencia reconocida a la autoridad electoral. Sin embargo, las elecciones presidenciales de 2006 dejaron al descubierto conductas claramente lesivas de la equidad en la contienda y un entramado institucional carente de reglas de contención para atajar con oportunidad las irregularidades cometidas.

Con el propósito de contrarrestar esta realidad, la reforma constitucional y legal de 2007 estableció una contundente regulación en materia de infracciones y sanciones electorales. Por un lado, se definió el catálogo de sujetos sancionables por su papel protagónico al interior del proceso electoral, así como una amplia gama de sujetos con un papel indirecto pero igualmente trascendente; por otro lado, se definió un abanico de conductas irregulares dentro de materias tan significativas como la propaganda política e institucional y los actos anticipados de precampaña y campaña, regulados con detenimiento por la misma reforma.

El renovado régimen sancionador electoral vino a modificar sustancialmente la originaria naturaleza del IFE y a trastocar el *principio de especialización* característico del modelo mexicano de organización electoral que desde la década de los 90 separó las actividades de *gestión* y *control* de los comicios en el IFE como principal instancia administrativa y en el Tribunal Electoral como órgano jurisdiccional por antonomasia.

La reforma confirió al IFE un conjunto de atribuciones que en estricto sentido son de carácter *contencioso*, transfiriéndole la capacidad de controlar la regularidad jurídica de los distintos actos que componen cada eslabón, etapa o fase en que se articula el proceso electoral. Este tipo de atribuciones, que en base a su especificidad han sido adjetivadas como *materialmente jurisdiccionales* o *cuasi-jurisdiccionales*, impactaron profundamente su andamiaje institucional. Para su ejercicio se comprometió a su estructura mediante la instauración de un renovado *procedimiento de substanciación* caracterizado por su extrema expeditéz.

El cumplimiento del nuevo marco de actuación institucional terminó por situar a la autoridad electoral en un polo diametralmente distinto al original, en donde más que *árbitro* apareció como *juez* de la contienda política.



Quizá por ello, al final de su ciclo de vida el IFE mantenía su empeño en la organización de las elecciones, pero había modificado diametralmente su estructura y competencias para juzgar y sancionar aquellas conductas que con motivo de su ilicitud, lastimaban la adecuada consecución del ejercicio comicial.

Precisamente por los efectos distorsionadores generados por el modelo sancionador, la reforma electoral de 2014 instrumentó un esquema distinto que compromete al INE en la investigación de las infracciones y al TEPJF mediante su nueva Sala Especializada, en la resolución de los procedimientos. Evidentemente este esquema híbrido no afecta el cambio de naturaleza que ha experimentado la institución electoral, pero sí atempera su papel como juez de las infracciones electorales.

### **III. El cambio en sus objetivos. Del recuento confiable de los votos al auspicio de las condiciones ambientales para la emisión del sufragio en condiciones democráticas**

En los inicios de su andadura institucional, el IFE apareció como una institución diseñada para la organización técnica y profesional de los comicios y para el recuento efectivo y confiable de los sufragios. Luego de 23 años de funcionamiento, asistimos a un profundo cambio en los objetivos originalmente planteados, ya que más allá de su función instrumental en beneficio de la participación política del ciudadano, reivindicó su carácter de "autoridad en la materia", y con ello, la responsabilidad de auspiciar las *condiciones ambientales* propicias para la emisión del sufragio en condiciones democráticas.

Al principio, la constatación de la *calidad* con la que el ciudadano acudía a sufragar quedaba relegada a un segundo plano; tampoco era prioritario que las elecciones discurrieran a partir de una elemental paridad de condiciones en la competencia política. El escenario de fin de ciclo nos sitúa ante una realidad notoriamente diferente. No hay duda que la exigencia de un recuento confiable de los sufragios y la necesidad de infundir credibilidad y confianza en la actuación institucional del IFE permanecieron como condición inexorable durante estas dos décadas.

Aunado a lo anterior, interesa destacar que con motivo del fortalecimiento del pluralismo, la institucionalización del sistema de partidos, el ensanchamiento de la equidad en los comicios y la consolidación de la autoridad electoral federal, es evidente que en el último tramo de existencia del IFE ya no resultaba indiferente la forma de emisión del sufragio ciudadano, ni el contexto en el que los partidos políticos enfrentaban los comicios, con lo cual, proceder al escrutinio de los votos emitidos en un contexto carente de los más esenciales referentes democráticos, constituía un ejercicio contrario a la renovada lógica electoral.

No hay duda que contribuyeron a auspiciar esas condiciones medioambientales aquellas decisiones orientadas a impulsar el voto en libertad y atajar el clientelismo, la compra, coacción, inducción o manipulación del voto; y a favorecer el voto informado y razonado mediante el aseguramiento de la circulación progresivamente más plural de información electoral y el ajuste a los desequilibrios existentes en la cobertura de las campañas en radio y televisión.

Al efecto, entre 1997 y el 2000, el IFE tomó importantes iniciativas para medir la magnitud de la manipulación del voto durante las elecciones federales, identificar el grado de incidencia en la equidad de la contienda y advertir la gravedad con la que afectan el funcionamiento de la democracia. Dentro de las acciones impulsadas por la autoridad electoral debe recordarse la creación, en 1997, de una Comisión del Consejo General encargada de conocer los *actos que generaran presión o coacción en el electorado*, cuyo acuerdo fue impugnado y revocado por el TEPJF, pero cuya relevancia hizo que fuera retomado para los comicios del año 2000 como un mecanismo para promover la *participación libre* de los ciudadanos en dicho proceso electoral, ordenando el despliegue de acciones para garantizar el ejercicio del sufragio en condiciones democráticas vinculadas con el financiamiento y la fiscalización de los recursos, el diseño e instrumentación de campañas de difusión en medios de comunicación, y el trámite y seguimiento de las denuncias presentadas con motivo de las irregularidades.

La reforma constitucional de 2007 amplió la cobertura jurídica de las acciones del IFE mediante la obligación de utilizar con imparcialidad los recursos a cargo de los poderes públicos; a su vez, se mantuvo la prohibición expresa de realizar actos dirigidos a generar presión o coacción en el electorado y se introdujo como infracción electoral la utilización de programas sociales y recursos del Estado para inducir o coaccionar al electorado a votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Por otra parte, para verificar cualitativa y cuantitativamente la cobertura noticiosa de los candidatos y sus partidos, y corroborar el compromiso de los medios con la cobertura objetiva e imparcial de las contiendas, el IFE impulsó un inicial sistema de monitoreo que con el transcurso de los años fue fundamental para garantizar el principio de equidad en la materia y para dotar al ciudadano de información útil sobre el tratamiento que brindan los noticieros de radio y televisión sobre la información de las precampañas y campañas electorales en el ámbito federal.

#### **IV. La reorientación de sus exigencias. De ser un árbitro técnico, neutral, discreto y eficaz a constituirse en un actor político fundamental y protagónico del juego democrático**

En su momento inicial el IFE se constituyó en una institución de la democracia formal, en un árbitro al servicio de una organización electoral instrumental al ejercicio del voto popular que poco a poco fue mudando hasta convertirse en una institución que auspicia, protege y favorece las *condiciones medioambientales* por donde discurren las elecciones democráticas.

Este ejercicio de traslación ha sido consecuencia de la reorientación de objetivos impulsada por el propio IFE, en su carácter de "autoridad en la materia", pero también de un acuerdo político dirigido a ensanchar progresivamente su capacidad de arbitraje mediante sucesivas reformas a su ámbito de actuación. Cada ajuste a la legislación presupuso la fortaleza institucional del IFE y su capacidad para afrontar con éxito el ensanchamiento de su espacio de actuación en la materia. Las reformas

electorales de 2007 y 2014 se tradujeron en una auténtica eclosión de responsabilidades que confirieron al IFE y al INE, 53 y 74 nuevas atribuciones respectivamente, lo cual no sólo exigió un importante reto de implementación, por el alto nivel de complejidad técnica de algunas de ellas, sino que, en conjunto, redimensionaron el perfil político de una institución diseñada para mantener una posición de neutralidad política, y que hoy se ha movido notablemente de ese eje de equilibrio.

En el 2007 se produjo un auténtico giro copernicano con la edificación de un *nuevo sistema de comunicación político-electoral* caracterizado por la instauración de una modalidad plenamente gratuita del acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión, la prohibición tajante a la contratación de propaganda electoral, el establecimiento de restricciones al contenido de los mensajes políticos, la reconfiguración del régimen de sanciones frente a las infracciones cometidas en la materia y el no menos relevante monopolio del IFE en la administración del nuevo modelo. A partir de este ajuste, el IFE se erigió en autoridad única para la asignación de los tiempos del Estado en la materia y para distribuir los tiempos que corresponden a los partidos políticos y a las coaliciones tanto en elecciones federales como locales, dentro del periodo electoral y fuera de él, en las precampañas y campañas, e incluso, de aquellos espacios que correspondan a las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales en los ámbitos federal y local, respectivamente.

La pretensión cada vez más evidente de que la autoridad electoral se encargase de procurar el respeto al principio de equidad, en su calidad de eje rector de la nueva etapa de nuestra evolución democrática, puso nuevas y más sensibles exigencias sobre la institución, haciendo que paulatinamente tuviera una intervención más activa e incisiva en temas tan complejos como significativos para la dinámica comicial.

Varias exigencias han puesto a la autoridad electoral frente a un nuevo contexto de actuación institucional, al que se ha llegado con motivo de ajustes formales pero también de necesidades reales afrontadas por el propio IFE, o en muchas ocasiones requeridas por los propios actores políticos en función de hechos coyunturales, y que implicaban una capacidad

de arbitraje con mucho mayor especificidad. La metamorfosis producida obligó a procesar con discreción y eficacia aquellos problemas iniciales que por ser "típicos" de la organización electoral así lo ameritaban; sin embargo, al final de su ciclo de vida institucional el IFE había experimentado un cambio de tal magnitud que en los hechos lo había constreñido a ejercer un rol sustancialmente distinto y de gran activismo, sobre todo en aquellos casos que por su "atipicidad" presuponían una mayor capacidad de implicación, interlocución y protagonismo político, lo cual, en perspectiva histórica, terminó por convertir al IFE en un actor esencial, protagónico y cada vez más visible del proceso democrático.

## **V. El viraje de sus fines. De ser una institución para la transición política a convertirse en pieza clave de la consolidación democrática**

No hay duda que en sus inicios el IFE se concibió como una institución *de* y *para* la transición política. Su surgimiento como autoridad en la materia fue resultado del aceleramiento del cambio político experimentado en 1988, que tuvo en la creación de la autoridad electoral una de las respuestas más significativas para hacer de la reforma electoral la vía privilegiada para la democratización del país.

El IFE nació como un organismo bajo cuya supervisión y arbitraje tendría que transformarse el régimen político, con el objeto de transitar de un sistema caracterizado por la presencia hegemónica de un partido a un régimen asentado en las premisas del pluralismo democrático. En consecuencia, no debe extrañar que uno de los fines que le fueron asignados por el naciente COFIPE de 1990, haya sido precisamente "contribuir al desarrollo de la vida democrática", posicionándose desde sus orígenes como un actor fundamental de la *transición política*, lo cual, en perspectiva histórica, terminaría por convertirlo en pieza clave para calibrar la salud del sistema democrático, sin cuya participación institucional no se concibe la alternancia, la transición política ni el proceso de *consolidación democrática* que vive el país.

El andamiaje electoral lejos estaba de ofrecer condiciones mínimamente razonables para una equilibrada competencia, o de albergar instrumentos

dirigidos a crear confianza y credibilidad en los resultados. Como corolario de lo anterior, el edificio electoral se encontraba coronado por instituciones ancladas en la órbita del gobierno, cuyas decisiones se tomaban bajo criterios políticos, en donde la autocalificación política de las elecciones terminaba por infundir aún más desconfianza al procesamiento de los resultados electorales y por ensanchar la carencia de legitimidad del sistema político.

El avance obtenido en el ámbito de la democracia formal, de la mano del redimensionamiento del IFE como auténtica autoridad en materia electoral generó que al final de su ciclo institucional, más que hablar de la organización de procesos electorales se haya enfatizado en la exigencia de organizar elecciones con los mayores estándares de calidad. A este propósito ha servido, sin asomo de duda, la nacionalización de la función electoral, la estandarización de reglas y la homologación de procedimientos derivado de la reforma constitucional de febrero de 2014.

El esfuerzo realizado durante más de una década sería retomado con fuerza casi al finalizar el ciclo de vida institucional del IFE con la consecución de una auténtica política de Estado en materia de educación cívica que se materializó en la *Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015*, entre cuyos propósitos se encuentra la medición de la "calidad de la ciudadanía" a partir del conocimiento de los valores democráticos, los derechos reconocidos a las personas, y sobre todo, los incentivos y obstáculos que favorecen o dificultan su pleno ejercicio en democracia.

A la autoridad electoral no le corresponde incidir directamente en el campo de la democracia sustancial, ya que esa responsabilidad pertenece a lo órbita de actuación de los poderes públicos del Estado, pero, como puede apreciarse, al final de su ciclo, más que ser un órgano de la democracia formal, el IFE se convirtió en una institución que auspicia, procura y promueve las condiciones ambientales de las elecciones democráticas. A lo largo de estas décadas ha dejado de concebirse como un órgano vinculado al cumplimiento de la ley para erigirse en una instancia que favorece, en el contexto de sus atribuciones, la realización de los valores

democráticos instituidos en la Constitución federal. Por ende, no representa ya una estructura a favor de la simple organización de los comicios, sino una instancia que participa decididamente en la corrección de los defectos de la democracia electoral y en la enunciación de las disfuncionalidades de la democracia sustancial.

No hay duda que el IFE, en el pasado, y el INE en el espacio temporal del presente, representan un andamiaje institucional orientado permanentemente a garantizar la calidad de las elecciones, auspiciar la calidad del voto y alentar la calidad de la ciudadanía en beneficio de la salud del sistema democrático.

## **VI. El redimensionamiento de la autoridad electoral. De un alcance exclusivamente federal a una auténtica dimensión nacional**

El IFE nació a la vida institucional como un organismo público al que la Constitución expresamente le confirió la "organización de las elecciones federales". La decisión entonces tomada fue consecuente con la directriz auspiciada en la reforma electoral de 1946, que compatibilizó el nuevo modelo de organización electoral con la naturaleza del Estado federal mexicano. La nueva institucionalidad electoral se hizo compatible con el modelo de organización territorial, dando como resultado la existencia de una competencia electoral federal y de su correspondiente competencia estatal que dejó en manos de los estados de la República y el Distrito Federal la organización de sus propias elecciones.

Al finalizar su ciclo de vida, la autoridad electoral había dejado de tener un alcance exclusivamente federal producto de una tendencia centralizadora de ámbitos de actuación que progresivamente lo fueron convirtiendo en una autoridad electoral de carácter nacional, y cuya caracterización definitiva adquiriría plena carta de naturalización con la reforma electoral de 2014 y la transformación del IFE en INE.

Las modificaciones del movimiento centralizador hicieron que el IFE, en sus más de 23 años de existencia, haya dejado de ser una institución federal

para erigirse cada vez con mayor nitidez en una instancia con marcados ingredientes nacionales.

El arreglo institucional tuvo en la reforma electoral de febrero de 2014 un ajuste de proporciones mayúsculas, producto de la exacerbación competencial del recién inaugurado INE como consecuencia del diseño de un modelo orientado a impulsar un "sistema nacional de elecciones" caracterizado por la coexistencia de una autoridad de carácter nacional y un conjunto de Organismos Públicos Locales Electorales –OPLEs– que mantienen inicialmente la organización de sus respectivas elecciones pero que, en el extremo, pueden verse privados total o parcialmente de sus competencias a partir de una distribución competencial altamente ambigua que ha necesitado de una incesante labor definidora a través de reglamentos, bases, lineamientos y directrices surgidas a partir del ensanchamiento de la potestad reglamentaria del renovado Consejo General del INE. Lo más representativo de la más reciente reforma constitucional es que ha dado lugar al nacimiento de una *competencia originaria* a favor del INE sobre los procesos electorales de todo el país, lo cual representa un punto de inflexión respecto a las directrices del modelo precedente.

Derivado de la regulación de la reforma, las leyes generales han convertido esa original *competencia centralizada* en *competencias descentralizadas* en lo concerniente a los procesos electorales locales. De conformidad con la forma en que las mismas pueden ejercerse configuran competencias *delegadas, delegables e indelegables*. A pesar de lo anterior, del modelo previo permaneció la distinción de *competencias exclusivas y excluyentes* a cargo del INE sobre las elecciones federales y *competencias exclusivas y excluyentes* de los OPLEs sobre los comicios estatales.

El modelo de organización electoral se complementa con un par de competencias adicionales a la autoridad nacional al interior de las elecciones estatales. Por un lado se encuentran aquellas *competencias potestativas o condicionadas* que presuponen el cumplimiento de lo previsto en la Ley y el acuerdo de ocho de los once consejeros electorales. Son competencias que permiten al INE asumir la completa función electoral



de los estados o algunos de sus tramos (*asunción total o parcial de competencias*) o, en sentido contrario, delegar excepcionalmente el ejercicio de sus *competencias originarias* en los OPLEs (*delegación de competencias*); reasumir el ejercicio de las mismas al terminar el proceso electoral o en cualquier momento de su desarrollo (*reasunción de competencias*); o ejercer la *facultad de atracción* sobre cualquier asunto de competencia estatal, siempre que sea "trascendente" o se requiera para sentar un "criterio de interpretación" relevante.

En el extremo contrario se ubican las *competencias obligatorias e incondicionadas*, que imponen un mandato directo para que el INE las asuma, sin excepción alguna, destacando entre ellas la facultad para que desde el Consejo General se designen o remuevan al conjunto de consejeros electorales de los OPLEs.

## VII. Reflexión final

Es evidente que el tránsito de una autoridad electoral federal a una instancia de auténtica dimensión nacional –del IFE al INE– representó un punto de inflexión para el modelo de organización electoral en México. No hay duda que el ahora INE lejos está de representar una reedificación institucional desde la nada, más bien es producto de una continuidad histórica que forma parte de un patrimonio que se ha forjado con la evolución de nuestra transición democrática.

En este sentido, es necesario preguntarse si el ámbito temporal de existencia de la nueva autoridad electoral debe caracterizarse por la presencia de una institución volcada permanentemente a sancionar a los sujetos directos e indirectos del proceso democrático. No cabe duda que advertir con puntualidad la metamorfosis de este primer gran ciclo de institucionalidad electoral en México debería alertarnos para no cometer los mismos errores a la hora de orientar la ruta de actuación del naciente INE.



# *LA PONDERACIÓN JURÍDICA*

*Víctor Manuel Villagrán Escobar\**

**SUMARIO:** I. Introducción; II. Contextualizando la ponderación; III. La ponderación individual; IV. La ponderación en los sectores público y privado; V. Problemática de la ponderación jurídica; VI. Derechos fundamentales y derechos absolutos; VII. Conclusiones; VIII. Fuentes de consulta.

---

\* Licenciado en Derecho, maestro en Administración Pública y doctor en Derecho con mención honorífica por la Universidad Autónoma de Chihuahua. Facilitador Acreditado en Promoción de la Cultura de la Legalidad en el Servicio Público por México Unido Contra la Delincuencia, A.C. Miembro de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., autor del libro "La Cultura de la Legalidad en México. Teoría, Realidad y Perspectivas."

Recibido: 9 de julio de 2015  
Aceptado: 5 de noviembre 2015

**Resumen:** En los últimos tiempos la discusión académica sobre los derechos fundamentales ha sido abundante y enriquecedora, lo cual ha beneficiado en gran medida al fortalecimiento del constitucionalismo moderno. Sin embargo, al lado del desarrollo teórico de tales derechos han surgido diversos cuestionamientos éticos y filosóficos que en muchas ocasiones han tratado de ser respondidos sobre la base de premisas sumamente debatibles y efímeras. Tanto la prevalencia epistémica de ciertos derechos como la configuración estructural de diversos bienes jurídicos siguen siendo interrogantes sin resolver de manera satisfactoria en el ámbito jurisdiccional. En el presente artículo se abordan las generalidades de dicha problemática y se esbozan algunas ideas que buscan contribuir a la reflexión.

**Palabras clave:** derechos humanos, constitucionalismo, derechos absolutos, ponderación.

**Abstract:** In recent times academic discussion about fundamental rights has been abundant and enriching, which has benefited in large measure to the strengthening of modern constitutionalism. However, beside the theoretical development of such rights, it have emerged various ethical and philosophical questions that on many occasions have been answered on the basis of weak and ephemeral premises. Both epistemic prevalence of certain rights and the structural configuration of diverse juridical goods are still being questions with unsatisfactory answers in jurisdictional field. In the present article are addressed the generalities of the said troubling and are drafted some ideas that search contributing to reflection.

**Key words:** human rights, constitutionalism, absolute rights, balancing.

## **I. Introducción**

Si bien el tema de la ponderación jurídica lleva ya varios años desarrollándose en la academia, sus fundamentos en muchas ocasiones han sido tratados de forma dispersa y asistemática, lo cual ha derivado en una comprensión más bien pobre de dicha técnica argumentativa. No obstante lo anterior, el estudio de la ponderación reviste una gran importancia en razón de que en nuestro sistema jurídico siguen emergiendo disímiles y variados conflictos entre derechos fundamentales, mismos que se perfilan a ser resueltos eventualmente a la luz de dicho esquema de resolución jurisdiccional.

El objetivo que se persigue en el presente artículo es desarrollar de una forma didáctica y secuencial las generalidades de la ponderación. De esta forma, se da inicio explicando las definiciones básicas en la materia y posteriormente se abordan temas complejos relacionados con la misma. Ello con el fin de que los interesados en el tema, sobre todo los que se acercan por primera vez a él, puedan encontrar reunidos diversos puntos de vista y se encuentren en aptitud de elaborar conclusiones propias que les permitan ampliar sus perspectivas sobre esta área de la teoría legal.

## **II. Contextualizando la ponderación**

En el transcurso de nuestras vidas, los seres humanos debemos tomar una gran cantidad de decisiones relacionadas con diversos aspectos de nuestro entorno. Necesitamos tomar decisiones que se relacionan con nuestros empleos, con nuestras familias y con nuestros momentos de relajación y esparcimiento. Comúnmente nos encontraremos optando por alternativas que versen sobre asuntos sencillos de nuestra cotidianidad, tales como elegir entre beber una taza de café o un refresco. En otras ocasiones, sin embargo, el acto de realizar una elección con el fin de lograr un objetivo o resolver un conflicto puede tornarse sumamente complejo, en razón de la variedad de elementos materiales e incorpóreos involucrados en una determinada situación. La dificultad en la toma de decisiones se eleva aún más cuando nos encontramos ante escenarios novedosos, pues en ellos

no hay caminos transitados con anterioridad, lo cual impide echar mano de soluciones probadas o al menos suficientemente medidas o cognoscibles.

Si, por ejemplo, nuestro objetivo consiste en tomar unas vacaciones, deberemos tener en cuenta diversos factores, tales como el tiempo con el que contamos para ello, los recursos financieros de que disponemos al efecto y algunas otras circunstancias estimativas, como podrían ser el clima del lugar al que decidimos acudir o su afluencia de visitantes en relación con la disponibilidad efectiva de acomodaciones. Cuando realizamos una reflexión tal como "siento deseos de vacacionar en la playa, pero en esta época del año es difícil encontrar reservaciones, además, viajar resulta costoso y debo ahorrar dinero por que necesito comprar un auto para trasladarme a mi lugar de trabajo", estamos analizando la situación y determinando los costos y beneficios de cada posibilidad. Es así que para tomar la decisión sobre el lugar en el que habremos de tomar nuestras vacaciones deberemos antes realizar un cálculo contrapuesto de viabilidades emergentes. Dicho de otra forma, resultará indispensable realizar un ejercicio de ponderación.

Ponderar deriva del latín *ponderare* y en una de sus acepciones corrientes significa pesar. Así, ponderar significa "pesar mentalmente, considerar cuidadosamente".<sup>1</sup> Son muchas las situaciones de nuestra vida diaria que contienen un cierto grado de complejidad y que por ello deben ser consideradas con detenimiento, si es que en verdad deseamos tomar las decisiones correctas, ya que, como señala Enrique Haba:

Cuando se toma una decisión o se sostiene una tesis, se dan razones en pro, pero suele haberlas también en contra, de manera tal que ni las unas ni las otras consiguen ahí ser decisivas en forma indubitable. Esto hace necesario que cada uno, cuando se enfrenta a dicha clase de problemas, *pese* los argumentos en juego, someta a una «balanza» la fuerza de las razones a favor junto con la fuerza

---

<sup>1</sup> CLASSEN, Constance, *Worlds of sense. Exploring the senses in history and across cultures*. Londres, Routledge, 1993, p. 70.

de las que hay en contra, para decidirse hacia el lado de aquéllas que *le* parecen más plausibles.<sup>2</sup>

Generalmente, nos encontraremos tomando decisiones que solo tengan relación con nuestro entorno individual. A nivel colectivo, sin embargo, los seres humanos también debemos tomar decisiones en diferentes circunstancias. Ello implica desde luego una elevación de la dificultad en el proceso de ponderación de opciones. Esto sucede así debido a que a nivel personal, tomaremos en cuenta solamente nuestras propias necesidades, las cuales pueden estar ligadas a ciertos aspectos materiales o bien a determinados factores psicológicos o ideológicos individuales, pero al tratar de conciliar los objetivos de varias personas involucradas en una misma situación, los factores a considerar se multiplican de forma exponencial. Así, en una comunidad o en un Estado cualquiera, surgirán continuamente una gran cantidad de intereses de grupo que deben ser ponderados al momento de elegir un rumbo de acción en los ámbitos jurídico, político o económico. Es por ello que en toda sociedad existirán siempre pensamientos y puntos de vista divergentes sobre las acciones que deben ser realizadas a fin de mejorar la vida social. En dicho contexto, los gobernantes, al diseñar políticas públicas, los legisladores, al establecer alcances de los derechos en razón de ciertos fines colectivos e individuales y principalmente aquéllos encargados de la impartición de justicia, tales como jueces y magistrados, al emitir sentencias de la más diversa índole, deben ser capaces de tomar decisiones que beneficien a la colectividad considerando y valorando la gran multiplicidad de elementos sociológicos y filosóficos presentes en su propia realidad comunitaria.

### III. La ponderación individual

Los individuos nos servimos de la experiencia acumulada durante el transcurso de nuestras vidas para decidir sobre cual es la mejor opción a tomar en una situación compleja que requiere de una respuesta adecuada.

---

<sup>2</sup> HABA Müller, Enrique Pedro, *Elementos básicos de axiología general. (Axiología I) Epistemología del discurso valorativo práctico*, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2004, p. 154.

Cuando somos niños, tomamos decisiones de manera trivial e intrascendente. Por ejemplo, sabemos que si no obedecemos las reglas del hogar nos haremos acreedores a una sanción, por lo tanto es probable que en base a tal panorama optemos por seguir las reglas. Sin embargo, a medida que conocemos más aspectos del mundo exterior, adquirimos nuevas herramientas cognitivas que nos permiten pensar con mayor lucidez y optar por alternativas más estructuradas y permanentes.

Se entiende que para que los individuos puedan desarrollar una conciencia adecuada de las normas sociales y jurídicas, estos deben poseer un desarrollo moral que les permita comprender su significado e implicación. José Cantillo,<sup>3</sup> señala que para alcanzar el desarrollo moral se requiere de una educación moral, la cual se desarrolla en base a dos principios: el primero, denominado "conflicto cognitivo como catalizador para el desarrollo moral", expresa que el razonamiento moral se pone en marcha solo ante situaciones problemáticas en las que hay que decidir entre dos valores enfrentados, y por tanto es difícil tomar una decisión con respecto a la acción; el segundo, conocido como "principio de la hipótesis más uno", nos dice que en la discusión sobre dilemas prácticos, los individuos de estadios morales más altos pueden influir en los de estadios más bajos, favoreciendo su desarrollo.

María Victoria Gordillo,<sup>4</sup> nos recuerda los siguientes seis estadios de desarrollo moral descritos por Lawrence Kohlberg: 1. Moralidad heterónoma. En ella, la motivación para actuar es el temor al castigo o el anhelo del premio. 2. Relativismo instrumental. Es una etapa individualista. El individuo desea lo que le satisface pero entiende que para llegar a obtenerlo necesita de concesiones hacia los demás. 3. Moralidad interpersonal. Se busca aprobación social. Se actúa de conformidad con lo que los demás esperan de la propia persona. 4. Orientación hacia el

---

<sup>3</sup> CANTILLO Carmona, José, et. al., "Dilemas morales. Un método para la educación en valores" *Dilemas morales. Un aprendizaje de valores mediante el diálogo*, España, Nau Llibres-Edicions Culturals Valencianes, S.A., 2000, p. 21.

<sup>4</sup> GORDILLO Álvarez, María Victoria, *Desarrollo del altruismo en la infancia y la adolescencia: Una alternativa al modelo de Kohlberg*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1996, p. 73.



factor legal. Las buenas acciones son aquéllas que se realizan de conformidad con las leyes, que han sido establecidas para bien de la comunidad. 5. Contrato social. Se llega a la capacidad de ponderar entre el interés individual y las leyes establecidas de forma democrática. Nace la inquietud por modificar leyes que son consideradas injustas. 6. Orientación legal de carácter universal. En dicha etapa, el sujeto razona de acuerdo con su propia conciencia siguiendo principios libremente elegidos como la justicia y el respeto de la dignidad de la persona humana.

#### IV. La ponderación en los sectores público y privado

En la toma de decisiones de impacto colectivo la racionalidad juega un papel determinante. A decir de Teresa Santiago,<sup>5</sup> la racionalidad debe ser comprendida como un concepto-categoría cuyo fin es dotar al mundo de significados que puedan orientarnos sobre la elección de los medios idóneos para obtener nuestros objetivos. Por su parte, María Bonome<sup>6</sup> añade que la racionalidad puede revestir un carácter epistémico o cognitivo, en relación con las pruebas empíricas disponibles; puede además adquirir un revestimiento práctico, en atención a los fines que se deseen conseguir tomando en cuenta los medios al alcance o bien puede tener un carácter evaluativo, que incorpora la valoración de los fines por alcanzar. Al lado de dichos pensamientos, Stephen Robbins y Mary Coulter<sup>7</sup> señalan que existen, al menos, cuatro tipos diferentes de fundamentación ética para la toma de decisiones en el ámbito privado y empresarial. Primeramente encontramos la noción utilitaria de la ética, que pone de relieve para la toma de decisiones la consideración de fines específicos y consecuencias. En esta fundamentación se pensará así que una decisión ética es aquella que busca el mayor bien para el mayor número de personas. La crítica a dicha fundamentación es que podría dejar en peligro los intereses de ciertos

---

<sup>5</sup> SANTIAGO, Teresa, "La guerra: ¿Entre lo racional y lo irracional? (Algunos comentarios a las concepciones sobre la guerra de Kant y Von Clausewitz)" *Alcances y límites de la racionalidad en el conocimiento y la sociedad*, México, Plaza y Valdéz, S.A. de C.V., 2000, p. 212.

<sup>6</sup> BONOME, María, "La racionalidad humana en la caracterización de Herbert A. Simon" *La racionalidad en la toma de decisiones: Análisis de la Teoría de la decisión de Herbert A. Simon*, España, Netbiblo, S.A., 2009, p. 45.

<sup>7</sup> ROBBINS, Stephen y COULTER, Mary, *Administración*, 8ª edición, México, Pearson Educación de México, S.A de C.V., 2005, pp.110-111.

sectores minoritarios. Según una segunda fundamentación ética de toma de decisiones, la fundamentación legalista, las decisiones deben ser tomadas teniendo en cuenta, por ejemplo, ciertos derechos como la libertad de expresión, en la cual podría quedar enmarcada la denuncia de los superiores por apartarse de leyes y reglamentos. El inconveniente, se dice, es que los trabajadores pueden llegar a poner en riesgo la productividad al prestar demasiada atención a los derechos establecidos. Una tercera postura ética que sirve de fundamento a la toma de decisiones se relaciona con la teoría de la justicia. Una decisión en cuanto a salarios se realizará tomando en cuenta el principio de que a trabajo igual corresponde salario igual, sin establecer criterios discriminatorios y arbitrarios de distinción sistemática. Tal postura presenta el problema de que la iniciativa de algunos empleados puede venirse abajo pues saben que sus esfuerzos podrían sencillamente no ser reconocidos en el avance de la empresa debido a la prevalencia de principios jerárquicos inamovibles. Una última postura que fundamenta la toma de decisiones es la denominada teoría de los contratos sociales integrados, que toma en cuenta tanto la reglamentación de la empresa como los factores sociales imperantes, resultando en una postura ecléctica, que busca conciliar diversos factores, mismos que quizás no siempre pueden ser conciliables.

En la administración pública, existe una problemática similar en el proceso de toma de decisiones, en razón de la necesidad de ponderar intereses colectivos e individuales sin dejar de prestar la atención debida a la racionalidad y la eficiencia estatal. Así, las administraciones públicas se enfrentan día con día a la ardua tarea de conciliar objetivos diversos, tales como el cuidado del medio ambiente, mismo que podría contraponerse con los intereses de los grandes industriales o de las poderosas empresas transnacionales. En tal sentido, Eberhard Schsmidt-Assman señala:

De un lado, la administración ha de observar en su ponderación las directrices normativas que sean de aplicación al caso, y entre las que el principio de proporcionalidad –en cuanto ley material básica de la ponderación propia del Estado de Derecho- destaca de manera singular. De otro, también esta obligada, por imperativo

legal, a aplicar y a traducir en decisiones concretas los criterios de corrección «extrajurídicos» que, con frecuencia, se establecen legalmente, aunque sea en forma implícita, cuando se le encomienda que cumpla una función o ejerza un cometido en términos de discrecionalidad, esto es, cuando la ley no predetermina la respuesta y le atribuye a la Administración la última palabra en un asunto concreto [...]<sup>8</sup>

## V. Problemática de la ponderación jurídica

En materia jurídica revisten especial importancia los denominados "conflictos de intereses externos". Estos, a diferencia de los conflictos de intereses internos, -los cuales típicamente afectarán el ámbito personal de un sujeto-, trascienden al mundo legal, pues logran incidir de manera directa en el espacio vital de otros sujetos. "Considerando el espectro donde los intereses se resisten y provocan el conflicto externo" –apunta Juan Colombo-<sup>9</sup> "este puede producirse por la acción de un sujeto sobre otro, dentro del grupo familiar o social, en su relación con el Estado, entre los Estados y conflagrados en el mundo".

En muchas ocasiones encontraremos conflictos, por ejemplo, entre la libertad de expresión y el derecho al honor: por un lado el oficio periodístico reclamará información de personas de interés público, pero del lado opuesto, la información revelada podría perjudicar la esfera privada de las personas en cuestión. Es entonces tarea del jurista determinar el alcance de la libertad de expresión a fin de que no se expanda al grado de invadir otro tipo de derechos y libertades. Su deber consistirá así en ponderar intereses para lograr un justo medio que nos permita a todos vivir en sociedad de manera viable y adecuada.

---

<sup>8</sup> SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard "Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo, Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos" *Innovación y reforma en el derecho administrativo*, Javier Barnes (Ed.), España, Editorial Derecho Global-Global Law Press, 2006, p. 95.

<sup>9</sup> COLOMBO Campell, Juan, *La jurisdicción en el derecho chileno*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1991, p.4.

Sin duda uno de los mayores exponentes de las técnicas de ponderación en materia jurídica es Robert Alexy. Su obra ha sido analizada a profundidad por diversos autores. Para él, la ponderación proporciona criterios para tomar decisiones correctas basada en la argumentación racional, cuando existen principios o derechos contrapuestos; así, refiere Martha Díaz:

Robert Alexy considera que para determinar cual de los principios ha de prevalecer en el caso enjuiciado hay que tener en cuenta tres elementos:

- 1) Una "ley de la ponderación", según la cual, "cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro".
- 2) Una fórmula de "peso" de los principios, puesto que Alexy atribuye un valor numérico en cuanto a la afectación de los principios y al peso abstracto de los mismos, según que aquél o éste sea leve, medio o intenso, y en cuanto a la seguridad de las premisas fácticas, se clasifican, según el caso concreto, de seguras, plausibles o no evidentemente falsas.
- 3) Las que llama "cargas de la argumentación". Según Alexy, la prioridad de un principio sobre otro depende de tres elementos o variables: la afectación de los principios, el peso abstracto de los mismos y la mayor o menor certeza de las afirmaciones empíricas.<sup>10</sup>

Como podemos darnos cuenta, un concepto que va de la mano con la ponderación es el de la argumentación. Esta es fundamental en el desarrollo de la dogmática y de la técnica jurídica, dado que en el mundo jurídico las ideas deben ser debatidas con base en razonamientos que permiten acceder

---

<sup>10</sup> DÍAZ Villafana, Martha Cristina, "Derecho y Argumentación." *Argumentación Jurídica*, SOCORRO, Juan Carlos y CRUCETA, José Alberto (coords.), Santo Domingo, Escuela Nacional de la Judicatura de la República Dominicana, 2007, p. 101.

al conocimiento verdadero en los casos específicos. En tal sentido, Robert Alexy señala: "en Derecho, la ponderación se basa en la argumentación, y no en ningún tipo de medición posible sin dicha argumentación, por ejemplo, a través de la observación, del empleo de instrumentos o la intuición."<sup>11</sup>

Argumentar denota el acto de clarificar. Si tenemos que el latín *arguere*, base de nuestro concepto, significa aclarar, y el sufijo *mentum* evidencia un medio, un *argumentum* es un medio para dejar en claro alguna posición. Argüir es así tratar de convencer mediante el uso del discurso racional. Al respecto, María Elena Vigliani señala:

La palabra argumentación proviene del latín *arguere* –de raíz indoeuropea *arg-* (la misma de *argentum*, "plata", y de *arcilla* o *arena*, que significa "dar brillo, aclarar" –y *mentum*- "método" pero Luis María Bandieri nos invita a considerar el carácter polémico de la etimología del término; si nosotros proponemos "aclaración", él nos dice: *argumentum* deriva del verbo latino *arguere* que, en principio, significó actuar, perseguir, echarse sobre otro (ruere), demandarlo en justicia.<sup>12</sup>

Tal como ha sido señalado, para Robert Alexy, la llamada "fórmula del peso" es una herramienta cuantitativa que permite conocer a cabalidad la prevalencia de ciertos derechos en casos judiciales problemáticos. La fórmula del peso queda enunciada de la siguiente forma: El peso concreto (G) de Pi<sup>13</sup> en relación al peso concreto de Pj<sup>14</sup>(j), resulta de dividir el valor de la intensidad de la intervención<sup>15</sup> en Pi (IPiC) entre el valor de la

---

<sup>11</sup> ALEXY, Robert, "Sobre los derechos constitucionales a protección." *Derechos sociales y ponderación*, 2ª. ed., Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009, p. 62.

<sup>12</sup> VIGLIANI DE LA ROSA, María Elena, "Estrategias para la argumentación y el debate." *Lengua y sociedad*, Alejandro Parini y Alicia Zorrilla (coords.), Buenos Aires, Editorial Áncora, 2006, pp. 83-84.

<sup>13</sup> Principio o derecho cuya vulneración se examina.

<sup>14</sup> Principio contrario.

<sup>15</sup> También llamada "afectación".

importancia de Pj dadas las circunstancias del caso concreto (WPjC), o sea:

$$GPi,jC = \frac{IPiC}{WPjC}$$

La importancia de la satisfacción del principio opuesto puede ser de magnitud concreta o abstracta. Por ejemplo, la vida humana tendrá –a decir de Alexy– un peso superior en abstracto (un peso social mayor) con respecto a la libertad de hacer lo que se desee. Para nuestro autor, los Tribunales Constitucionales admiten intervenciones en derechos fundamentales en razón de márgenes de acción basados en el conocimiento de hechos relevantes. Estos son denominados márgenes de acción epistémicos de tipo empírico. Un ejemplo de estimación empírica consiste en el hecho de que se ha comprobado que existen peligros para la salud debido al uso constante de ciertas drogas. De dichas apreciaciones emana la denominada Ley Epistémica de la Ponderación, según la cual, "Cuanto más intensa sea una intervención en un derecho fundamental, tanto mayor debe ser la certeza de las premisas que la sustentan".<sup>16</sup> Al agregar los pesos abstractos de Pi (GPiA) y de Pj (GPjA), así como la seguridad de las apreciaciones empíricas (S) la fórmula queda así:

$$Pi,jC = \frac{IPiC \cdot GPiA \cdot SPiC}{WPjC \cdot GPjA \cdot SPjC}$$

Como señala Alexy, el peso concreto de Pi (GPi,jC) se deriva mediante la asignación en la fórmula del peso a IPiC y WPjC de los valores 1, 2 y 4. A los casos en los que a Pi le corresponda la prioridad sobre Pj (cuando su valor sea mayor a 1),<sup>17</sup> será cuando emerjan los valores siguientes:

$$g / l = 4 \quad g / m = 2 \quad m / l = 2$$

<sup>16</sup> ALEXY, Robert, "Epílogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales", Carlos Bernal Pulido (trad.), *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, Año 22, (núm. 66) Septiembre-Diciembre de 2002, p. 55.

<sup>17</sup> ALEXY, Robert, "Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad", *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 91, enero-abril 2011, Fecha de consulta: 17/16/2012 Disponible en: [http://www.cepc.gob.es/gl/publicaci%C3%B3ns/revistas/revistas\\_electronicas?IDR=6&IDN=1270&IDA=35741](http://www.cepc.gob.es/gl/publicaci%C3%B3ns/revistas/revistas_electronicas?IDR=6&IDN=1270&IDA=35741) ISSN: 0211-5743, p. 17.

Un principio tendrá un peso concreto elevado (4) si le son impuestas intervenciones profundas (g) debido a una razón de poca importancia (l). El peso relativo disminuirá (a 2) si una intervención profunda (g) se realiza en razón de una importancia media de la satisfacción del principio opuesto (m). El mismo valor (2) se obtendrá en el supuesto de la existencia de una intervención media (m) frente a la cual existe una razón de poca importancia (l). En el modelo epistémico referente a las cargas de la argumentación existen tres grados valorativos: certeza o seguridad (g), justificable o plausible (p) y no evidentemente falso (e) A cada caso corresponden relativamente los valores de  $2^0$ ,  $2^{-1}$  y  $2^{-2}$  ( $1, \frac{1}{2}, \frac{1}{4}$ )

Para ejemplificar la aplicación de la fórmula del peso, Carlos Bernal Pulido<sup>18</sup> ha utilizado un caso llevado ante la Corte Constitucional Colombiana en el año 1994, sobre una niña que presentaba un cuadro clínico severo, pero al ser sus padres evangélicos, se oponían a someterla a tratamiento en un hospital.<sup>19</sup> Se enfrentaban pues el derecho a la salud de la niña y la libertad de creencias de los padres. Según las valoraciones estudiadas, la protección del derecho a la vida de la niña tiene un valor de intervención profundo si no se le protege, por lo que le corresponde un valor de 4. Así mismo, el peso en abstracto de la vida tendrá un valor de 4, por que es muy importante en la comunidad. Por último, la certeza empírica de que de no atender a la niña esta podría morir tiene un valor de 1, es decir, de seguridad o certeza. Por la otra parte, en el caso del principio que juega en contrario, la libertad de creencias, tiene una importancia de satisfacción media, es decir, de valor 2, así mismo tiene un peso en abstracto de valor 2, medio también y las premisas sobre la seguridad de su restricción conllevan un valor de 1 puesto que en definitiva se afecta su derecho de libre creencia al obligarlos a atender a la niña. Los valores quedan así:

$$GPI, jC = \frac{4 \cdot 4 \cdot 1}{2 \cdot 2 \cdot 1} = \frac{16}{4} = 4$$

<sup>18</sup> BERNAL Pulido, Carlos. "Estructura y límites de la ponderación", *Doxa, Cuadernos de filosofía del derecho*, Departamento de Filosofía del Derecho, Universidad de Alicante, No. 26, pp. 6-7.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, República de Colombia. Sentencia No. T-411/94.

Ello expresa que el peso relativo del derecho a la salud de la niña con respecto al derecho a la libertad de creencias es de 4, mientras que por otro lado:

$$GP_j, iC = \frac{2 \cdot 2 \cdot 1}{4 \cdot 4 \cdot 1} = \frac{4}{16} = 0.25$$

Como vemos, en sentido inverso, el peso relativo del principio que juega en contrario, la libertad de creencias, es menor que el derecho a la salud, en el caso abordado. En tal situación, como apunta Eduardo de la Parra, "la relación de precedencia condicionada sería  $(P_i P P_2) C$ , o más precisamente,  $(P_i P P_j) C$ , pues conforme a las circunstancias del caso, el derecho a la vida de la hija precede a la libertad de culto de su padre y madre."<sup>20</sup>

En definitiva surgen muchos cuestionamientos en lo tocante a dicho caso. Para empezar es un hecho evidente que supone un etnocentrismo ideológico que consiste en pensar que los propios argumentos son los más importantes. Carlos Bernal Pulido lo expresa puntualmente:

[...] De ordinario, la gravedad de una intervención en la libertad religiosa no es susceptible de determinarse en abstracto, con base en criterios objetivos o, si se quiere, intersubjetivos, sino que, por el contrario, es algo que solamente podría establecer el creyente involucrado y que dependería de su subjetividad. La gravedad de obligar a un evangélico a llevar a su hija al hospital o a un testigo de Jehová a autorizar la práctica de una transfusión de sangre para su hijo o para sí mismo, es algo que solo el titular de la libertad religiosa puede precisar. Para un creyente puede ser más importante la muerte bajo el cumplimiento de sus reglas religiosas, que la continuación de una vida impura, en pecado, a la que sobrevenga una condena eterna. [...] <sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> DE LA PARRA Trujillo, Eduardo, "La ponderación en Robert Alexy", *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, Vol. 4, No. 7, Julio-Diciembre 2008, p. 48.

<sup>21</sup> *Op. cit.* nota 18, pp. 18 y 19.



El caso presentado revela una diferencia en cuanto a los pesos abstractos de los derechos fundamentales. Para ejemplificar un "caso típico de empate",<sup>22</sup> Alexy recurre al siguiente ejemplo:

La popular revista satírica *Titanic* llamó primero «asesino nato» y luego, en una edición posterior, «tullido», a un oficial de la reserva que era parapléjico y que había logrado que lo llamaran de nuevo a filas para llevar a cabo un ejercicio militar. El Tribunal Superior de Düsseldorf condenó a la revista *Titanic*, en razón de una demanda interpuesta por el oficial de la reserva, a pagar una indemnización de 12.000 marcos alemanes. La revista *Titanic* interpuso un recurso de amparo. El Tribunal Constitucional Federal llevó a cabo una «ponderación relativa a las circunstancias del caso concreto» [...] entre la libertad de expresión de la revista implicada [...] y el derecho al honor del oficial de la reserva [...]. Para tal fin, el Tribunal determinó la intensidad de la afectación de esos derechos y los puso en relación.<sup>23</sup>

La condena a pagar una indemnización fue considerada profunda, como una intervención grave a la libertad de expresión. En dicho tenor de ideas, el insulto de asesino nato no fue considerado tan grave debido a que la revista usualmente utilizaba calificativos de carácter peyorativo. Sin embargo, en lo que respecta al insulto "tullido", este se consideró de manera diferente. Según el Tribunal, llamar tullido a una persona que padece minusvalía grave si es una humillación muy fuerte. Por tal insulto no fue admitido el amparo promovido por la revista y a final de cuentas debió cubrir la indemnización. Al respecto, José Moreso ha cuestionado: "¿Por qué denominar al oficial "asesino nato" es una interferencia moderada o leve [...] mientras tildarle de "tullido" es gravísima [...]?"<sup>24</sup> Ante interrogantes de dicha naturaleza Alexy ha respondido que "Las estimaciones que subyacen a los juicios sobre la intensidad de la intervención en el derecho fundamental y sobre el grado de la importancia

---

<sup>22</sup> *Op. cit.* nota 17, p. 19.

<sup>23</sup> *Op. cit.* nota 16, p. 34.

<sup>24</sup> MORESO, José Juan, "Alexy y la aritmética de la ponderación", en ALEXY, Robert, *op. cit.* nota 11, p. 237.

del principio contrario no son arbitrarias",<sup>25</sup> ya que obedecen no solo a la aplicación irreflexiva de los precedentes jurisprudenciales sino también a "su propia corrección".<sup>26</sup> No obstante que dicha explicación parece convincente, también podríamos preguntarnos por el hecho de que, si como el mismo Alexy señala, en derecho solo importa la argumentación, entonces, ¿qué sentido tiene respaldar con valores numéricos a las diversas razones presentadas en los diferentes casos? ¿qué acaso no sería suficiente, como bien ha sido señalado por Manuel Atienza, utilizar tan solo el sentido común?<sup>27</sup>

Los problemas suscitados en torno a la falta de formulación racional de los métodos ponderativos, son en realidad la extensión de una problemática más básica referente a la estructura interna de los derechos fundamentales. No existe en el mundo real una base objetiva que permita sustentar el *corpus* integral de cada derecho, y por lo tanto no existe un límite intrínseco que impida afectarlo. El resultado es que la valoración de cada derecho es atribuida muchas veces en base a circunstancias ajenas a cada *status* normativo. Tal valoración, que podríamos llamar reflectante, es completamente cambiante en razón de un gran sinnúmero de factores políticos, económicos y sociales. Esto nos lleva a deducir que, como bien afirma Juan Cruz Parceró,<sup>28</sup> actualmente impera una concepción débil de los derechos, en virtud de la cual cualquier derecho podría dejarse de lado si el interés o beneficio social se afecta en proporción mayor al beneficio que conlleva el disfrute de un derecho individual.

## VI. Derechos fundamentales y derechos absolutos

Cuando los juristas discuten sobre derechos fundamentales, una y otra vez emergen voces que establecen, en el caso de colisión, que los derechos

---

<sup>25</sup> ALEXY, Robert. "La fórmula del peso" (Miguel Carbonell, ed.) *El principio de proporcionalidad y protección de los derechos fundamentales*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes, 2008, p. 18.

<sup>26</sup> *Ídem*.

<sup>27</sup> ATIENZA Rodríguez, Manuel, "A vueltas con la ponderación", *La razón del derecho*, Revista interdisciplinaria de ciencias jurídicas, Chile, No. 1, 2010, ISSN 0718-8919, p. 8.

<sup>28</sup> CRUZ PARCERO, Juan Antonio, "La argumentación sobre derechos fundamentales: la ponderación de los derechos y los intereses generales", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, No. 13, enero de 2003, pp. 151-152.

no son absolutos. Tal frase, misma que suele emitirse sin clarificación alguna, encierra un complejo entramado de significados que pensamos que es oportuno delinear. En nuestra opinión, resulta impreciso enunciar que los derechos, *in genere*, carecen del atributo de ser absolutos ya que los derechos o principios, admiten diversos grados de realización fáctica. Es por ello que hablar sobre la absolutidad de los derechos implica discernir cuidadosamente sobre el contenido de los derechos y sobre la forma en que estos habrán de ser limitados.

En materia constitucional, existen derechos que para su ejercicio pueden ser relativos o absolutos y otros que solamente pueden ser ejercidos si se les reconoce de forma absoluta. No nos referimos aquí a la oposición material de los derechos humanos -que deriva desde luego de la forma clásica de la absolutidad *erga omnes* preconizada por Bernhard Windscheid-, sino al carácter absoluto de su reconocimiento normativo inicial.<sup>29</sup> Como sabemos, históricamente han existido dos perspectivas sobre el tema: una que bien podríamos llamar constitutiva y otra que pudiera denominarse extensiva. Así, en palabras de César Landa, "se puede hablar de una teoría absoluta que indaga sobre el mínimo intangible de un derecho fundamental, y de una teoría relativa que busca otros valores y bienes constitucionales que justifiquen limitar los derechos fundamentales".<sup>30</sup>

Abundando en nuestro planteamiento, diremos que con la declaración "los derechos no son absolutos" se puede hacer referencia a cuatro significados distintos:

1. Primeramente puede hablarse de que los derechos no son absolutos.
  - a. Puesto que se ciñen a un marco constitucional general (legalidad).
  - b. Puesto que su ejercicio no puede ser ilimitado al grado que afecte otros derechos (relatividad).

---

<sup>29</sup> Tal absolutidad inicial o fundante debe diferenciarse también de la absolutidad ejercitativa, misma que evidentemente puede verse disminuida en razón de restricciones legítimas, verbigracia, cuando el derecho a la libertad se ve restringido mediante una pena de prisión.

<sup>30</sup> LANDA Arroyo, César Rodrigo, "Teorías de los derechos fundamentales", *Cuestiones Constitucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, número 6, enero-junio 2002, pp. 62 y 63.

2. En segundo lugar podemos decir que los derechos no son absolutos en referencia a un ámbito territorial. Así, puede decirse que los derechos en un determinado sistema jurídico son, de hecho, no absolutos.
3. En tercer lugar, podremos hacer referencia al carácter axiológico del enunciado: los derechos *no deben* ser absolutos.
4. En cuarto lugar podríamos referirnos a la factibilidad de la absolutidad: los derechos *no pueden* ser absolutos.

Con el fin de ahondar en el análisis estructural de los derechos fundamentales proponemos la siguiente nomenclatura:

Tenemos, en cuanto a la posibilidad de ejercicio, dos tipos de derechos fundamentales diferentes: Derechos Fundamentales Fraccionables (DFF) que son aquéllos que pueden ejercitarse en diversos grados y formas y Derechos Fundamentales No Fraccionables (DFNF) que son aquéllos que sólo pueden ejercitarse en un único grado, es decir, se ejercitan o no se ejercitan, ante lo cual estaríamos ante un caso de todo o nada.

Como ejemplo de un DFF podemos mencionar a la libertad de ocupación o trabajo. Esta representa un derecho fundamental que puede ser fragmentado en su ejercicio sin por ello dejar de existir por completo. Así, si se dice que la libertad de trabajo no es absoluta, ello es cierto ya que encuentra ciertos límites como la licitud y el límite territorial, en vista de que un ciudadano mexicano puede tener la libertad de trabajar en México, pero no por ello la tendría también para trabajar en los Estados Unidos de América.

Así lo señala el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 5º. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque

la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo. [...]<sup>31</sup>

Por otra parte, un ejemplo claro de DFNF es el derecho a la vida. Un ser humano no puede ejercitar a medias su derecho a la vida; tampoco podría estar vivo en México sin estarlo en los Estados Unidos de América. Como consecuencia lógica de la clasificación expuesta, existirán diversas formas en la que pueden ser reconocidos los derechos fundamentales. Así tenemos que los DFF, en razón de su inherente conformación segmentable, pueden ser reconocidos constitucionalmente de forma relativa, es decir, no son reconocibles de forma necesariamente absoluta (RNNA). La propia virtud de esos derechos de ser ejercitados en diversos grados permite que al reconocerse solo uno o algunos de esos grados el derecho fundamental no se vea completamente afectado. En el caso de los DFNF, por otro lado, el reconocimiento constitucional que se les debe otorgar es de carácter necesariamente absoluto (RNA). Esto es, dado que la vida o se tiene o no se tiene, o se ejercita o no se ejercita, el único reconocimiento que le es útil en todo caso es el reconocimiento necesariamente absoluto. Otorgarle un reconocimiento no absoluto es igual a no otorgarle reconocimiento, "pues cualquier limitación o restricción a dicho derecho implicaría su privación".<sup>32</sup> El hecho de reconocer la vida por grados -puesto que esta no se puede poseer por grados- agota de manera absoluta la posibilidad de satisfacción del derecho y tal reconocimiento se convierte así en una intervención de gran intensidad que "viola el núcleo del derecho fundamental",<sup>33</sup> por tanto, si la vida ha de reconocerse, ese reconocimiento solo puede tener el carácter de absolutidad. Y no entramos aquí al estudio

---

<sup>31</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>, ( fecha de consulta: 29/05/2015 18:00 hrs.)

<sup>32</sup> MONTÓYA Rivero, Víctor Manuel, "El derecho a la vida en la Constitución Mexicana. Un proyecto luminoso de resolución", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Número 11, enero-junio de 2009, ISSN: 1870-8390, p. 250.

del deber ser de la absolutidad,<sup>34</sup> tan solo establecemos la necesidad lógica de absolutidad para la concreción efectiva de ciertos derechos.

Con el fin de aplicar de manera práctica la diferenciación entre los DFF y los DFNF, contrastamos el artículo 4º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con el caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación *In Vitro*") vs. Costa Rica, de fecha 28 de noviembre de 2012, sobre los alegatos de violación a los derechos humanos de los costarricenses como consecuencia de la prohibición de la fecundación *in vitro* vigente en Costa Rica del año 2000 al 2011.

El artículo 4º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su párrafo 1, refiere: "Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente. [...]"<sup>35</sup> En contraparte, en el caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación *In Vitro*") vs. Costa Rica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresa lo siguiente en el párrafo 264 de su sentencia:

La Corte ha utilizado los diversos métodos de interpretación, los cuales han llevado a resultados coincidentes en el sentido de que el embrión no puede ser entendido como persona para efectos del artículo 4.1 de la Convención Americana. Asimismo, luego de un análisis de las bases científicas disponibles, la Corte concluyó que la "concepción" en el sentido del artículo 4.1 tiene lugar desde el

---

<sup>33</sup> HARTWIG, Matthias, "La "proporcionalidad" en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania", en: VON Bogdandy, Armin et. Al., *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010, tomo I, p. 790.

<sup>34</sup> En cuyo caso y siguiendo a Carlos Masinni, "El derecho a la vida *es un derecho absoluto*, en el sentido de que no tolera excepciones y se tiene siempre y para siempre. Por ello, no es moralmente lícito matar a un ser humano para que se salven cien o todo un pueblo, tal como lo propuso cínicamente Caifás, y lo proponen hoy algunos utilitaristas [...]" MASINNI Correas, Carlos Ignacio, "Los derechos humanos y la Constitución Argentina reformada. Consideraciones en ocasión de un aniversario", *Persona y derecho*, No. 58, 2008 ISSN 0211-4526, p. 90.

<sup>35</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm), (fecha de consulta: 4/03/2015 16:00 hrs.)

momento en que el embrión se implanta en el útero, razón por la cual antes de este evento no habría lugar a la aplicación del artículo 4 de la Convención. Además, es posible concluir de las palabras "en general" que la protección del derecho a la vida con arreglo a dicha disposición no es absoluta, sino es gradual e incremental según su desarrollo, debido a que no constituye un deber absoluto e incondicional, sino que implica entender la procedencia de excepciones a la regla general.<sup>36</sup>

Tal y como podemos observar, la Corte Interamericana llega a una conclusión debatible, ya que no es posible brindar el tratamiento de RNNA (reconocimiento gradual o fraccionable) a un DFNF, en razón de que ese tratamiento solo es admitido estructuralmente por los DFF. Cuando expresa que "la protección del derecho a la vida con arreglo a dicha disposición no es absoluta, sino es gradual e incremental según su desarrollo" pasa por alto el hecho de que en este caso la graduación es imposible de corroborar desde el punto de vista interno de la estructura del derecho en cuestión. La graduación en este caso solo es realizada al momento del balance entre derechos fundamentales, pero no en cuanto a las necesidades propias de cada derecho fundamental, ya que, ¿contra que podría ponderarse la validez de un derecho fundamental al interior de su propia estructura constitutiva?

En relación al tema de los derechos absolutos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nuestro país ha establecido lo siguiente:

**RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.  
ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE  
TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.**

Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas

---

<sup>36</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso: Artavia Murillo y otros ("Fecundación *In Vitro*") vs. Costa Rica (Serie C, No. 257).

restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.



AMPARO EN REVISIÓN 173/2008 Yaritza Lissete Reséndiz Estrada. 30 de abril de 2008. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

Amparo en revisión 1215/2008. Jorge Armando Perales Trejo. 28 de enero de 2009. Unanimidad de cuatro votos. Ausente y Ponente: José Ramón Cossío Díaz; en su ausencia hizo suyo el asunto el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

Amparo en revisión 75/2009. Blanca Delia Rentería Torres y otra. 18 de marzo de 2009. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Francisca María Pou Giménez.

Amparo directo en revisión 1675/2009. Camionera del Golfo, S.A. de C.V. 18 de noviembre de 2009. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Francisca María Pou Giménez.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1584/2011. 26 de octubre de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Tesis de jurisprudencia 2/2012 (9a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de febrero de dos mil doce.<sup>37</sup>

Para terminar este punto diremos que, efectivamente es cierto que los derechos *no son* absolutos, pero las autoridades jurisdiccionales deberían explicar el verdadero trasfondo de dicha declaración. Lo cierto es que los derechos *no pueden* ser absolutos por que eso haría imposible la supervivencia de cualquier Estado, y por ello, algunos derechos

---

<sup>37</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 1, Libro V, Primera Sala, Clave 1a. /J. No.2/2012 (9ª.), febrero de 2012, p. 533.

necesariamente habrán de sucumbir ante otros, incluso por motivos injustos o poco claros. En ese contexto vale la pena preguntarnos si es correcto denominar derechos fundamentales a los derechos humanos, en virtud de que la expresión "fundamental" conlleva un carácter connotativo demasiado intenso que resulta claramente incompatible con los objetivos de las administraciones públicas modernas. La etiqueta "derechos fundamentales" se acerca peligrosamente a la de "derechos absolutos" y no debemos olvidar que, como apunta Francisco Laporta, "Cuando decimos que los derechos humanos son derechos absolutos, lo que queremos decir es, precisamente, que se trata de requerimientos morales que, en caso de entrar en conflicto con otros requerimientos morales, los desplazan y anulan, quedando ellos como la exigencia moral que hay que satisfacer. Y queremos decir que los desplazan y anulan *en todo caso*. Este es el problema".<sup>38</sup>

## VII. Conclusiones

La tendencia a englobar a todos los derechos fundamentales en una misma categoría puede resultar perjudicial en la consolidación de los sistemas jurídicos modernos. Los elementos constitutivos de cada derecho fundamental deben ser identificados, analizados y desarrollados de manera particular. Pensamos que en el medio de los avances constitucionales de los últimos tiempos suscitados a escala global, sería muy recomendable estudiar de manera más profunda y detallada la fundamentación de todos los derechos. No parece pertinente seguir repitiendo en el espectro constitucional mexicano fórmulas vacías propiciadoras de ideas sin acciones, de leyes sin sentido, o, como bien habría de señalar Octavio Paz, de mentiras elevadas a la categoría de instituciones públicas.<sup>39</sup> Lo cierto es que para desarrollar una verdadera ciencia de los derechos fundamentales es necesario cuestionarnos sobre su estructura, sobre su verdad y sobre todo, sobre su real funcionamiento. No tenemos más que revisar ciertos artículos de la Constitución Mexicana para darnos cuenta

---

<sup>38</sup> LAPORTA San Miguel, Francisco Javier, "El concepto de derechos humanos", *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, España, No. 4, 1987, p. 39

<sup>39</sup> RODRÍGUEZ Ledesma, Xavier, *El pensamiento político de Octavio Paz. Las trampas de la ideología*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 454.

de que en su texto se exhiben claras incongruencias y complejidades extremas. Tal es el caso del artículo 24 constitucional, referente al Derecho Fundamental Fraccionable de la Libertad de Convicciones Éticas y Religiosas,<sup>40</sup> mismo que otorga al ciudadano una amplia facultad de elección que con posterioridad puede ser injustificadamente coartada:

Art. 24. Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.<sup>41</sup>

Desde tal perspectiva cabe preguntarnos, ¿Hasta cuando los países occidentales van a sostener la postura de que existe una libertad ideológica cuando en realidad es el empirismo –usualmente dirigido como un movimiento para-religioso en el sentido descrito por Arthur L. Greil-<sup>42</sup> el que se impone una y otra vez? Tal situación queda de manifiesto cuando en la fórmula del peso se hecha mano de los antecedentes empíricos para apoyar una determinada decisión, al mismo tiempo que se subestiman -sin

---

<sup>40</sup> A decir de Miguel Carbonell, la libertad religiosa depende en buena medida de la libertad ideológica, y para él, ésta última consiste en "la posibilidad de que toda persona tenga su propia cosmovisión y entienda de la forma que quiera su papel en el mundo, su misión – si es que considera que tiene alguna- en la vida y el lugar de los seres humanos en el universo". CARBONELL, Sánchez, Miguel, México, *Los derechos fundamentales en México*, 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 519.

<sup>41</sup> *Op. cit.* nota 31, (fecha de consulta: 29/05/2015 13:00 hrs.)

<sup>42</sup> Oxford Dictionary of Sociology, SCOTT, John y GORDON, Marshall (eds.), 3ª ed., Estados Unidos, Oxford University Press, 2009, p. 546.<sup>o</sup>

hacerlo demasiado explícito- los datos no empíricos, que pueden englobar tanto supuestos metafísicos, así como creenciales e ideológicos e incluso vagamente probabilísticos. Ello es lógico si pensamos que este tipo de datos son de muy difícil o de imposible comprobación, agregando el hecho de que los gobiernos, en razón de costos político-electorales emergentes, temen socavar de manera directa el único ámbito verdaderamente libertario del ciudadano común: la imaginación. Por ello es que suele llegarse a soluciones controvertidas como la señalada por Carlos Bernal Pulido en el caso de los padres evangélicos y la niña enferma. Semejante solución quizás pueda encuadrar de manera impecable en el marco de un Estado – incontrovertiblemente laico- de Derecho, pero a los padres de la niña y a muchos otros críticos, tal "dimensión empírica"<sup>43</sup> de la justicia no les convence en absoluto, y es posible que les asista la razón.

## VIII. Fuentes de Consulta

### Bibliográficas

ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALEXY, Robert, "La fórmula del peso, en CARBONELL Sánchez", Miguel (comp.), *El principio de proporcionalidad y protección de los derechos fundamentales*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes, 2008.

ALEXY, Robert, "Sobre los derechos constitucionales a protección." *Derechos sociales y ponderación*, 2ª. ed., Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009.

BONOME, María, "La racionalidad humana en la caracterización de Herbert A. Simon" *La racionalidad en la toma de decisiones: Analisis de la Teoría de la decisión de Herbert A. Simon*, España, Netbiblo, S.A., 2009.

CANTILLO Carmona, José, et. al., "Dilemas morales. Un método para la educación en valores" *Dilemas morales. Un aprendizaje de valores*

---

<sup>43</sup> ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 32.

*mediante el diálogo*, España, Nau Llibres-Edicions Culturals Valencianes, S.A., 2000.

CARBONELL, Sánchez, Miguel, México, *Los derechos fundamentales en México*, 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009.

CLASSEN, Constance, *Worlds of sense. Exploring the senses in history and across cultures*, Londres, Routledge, 1993.

COLOMBO Campell, Juan, *La jurisdicción en el derecho chileno*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1991.

DÍAZ Villafana, Martha Cristina, "Derecho y Argumentación." *Argumentación Jurídica*, SOCORRO, Juan Carlos y CRUCETA, José Alberto (coords.), Santo Domingo, Escuela Nacional de la Judicatura de la República Dominicana, 2007.

GORDILLO Álvarez, María Victoria, *Desarrollo del altruismo en la infancia y la adolescencia: Una alternativa al modelo de Kohlberg*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1996.

HABA Müller, Enrique Pedro, *Elementos básicos de axiología general. (Axiología I) Epistemología del discurso valorativo práctico*, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2004.

HARTWIG, Matthias, "La "proporcionalidad" en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania", en: VON Bogdandy, Armin et. Al., *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010, tomo I.

MORESO, José Juan, "Alexy y la aritmética de la ponderación", en ALEXY, Robert, *Derechos sociales y ponderación*. 2ª. ed., Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009.

Oxford Dictionary of Sociology, SCOTT, John y GORDON, Marshall (eds.), 3ª ed., Estados Unidos, Oxford University Press, 2009.

ROBBINS, Stephen y COULTER, Mary, *Administración*, 8ª edición, México, Pearson Educación de México, S.A de C.V, 2005.

RODRÍGUEZ Ledesma, Xavier, *El pensamiento político de Octavio Paz. Las trampas de la ideología*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

SANTIAGO, Teresa, "La guerra: ¿Entre lo racional y lo irracional? (Algunos comentarios a las concepciones sobre la guerra de Kant y Von Clausewitz)"

*Alcances y límites de la racionalidad en el conocimiento y la sociedad*, México, Plaza y Valdéz, S.A. de C.V., 2000.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard "Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo, Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos" *Innovación y reforma en el derecho administrativo*, Javier Barnes (Ed.), España, Editorial Derecho Global-Global Law Press, 2006.

VIGLIANI DE LA ROSA, María Elena, "Estrategias para la argumentación y el debate." *Lengua y sociedad*, Alejandro Parini y Alicia Zorrilla (coords.), Buenos Aires, Editorial Áncora, 2006.

### **Hemerográficas**

ALEXY, Robert, "Epílogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales", Carlos Bernal Pulido (trad.), *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, Año 22, (núm. 66) Septiembre-Diciembre de 2002.

ALEXY, Robert, "Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad", *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 91, enero-abril 2011, Fecha de consulta: 17/16/2012 Disponible en: [http://www.cepc.gob.es/gl/publicaci%C3%B3ns/revistas/revistas\\_electronicas?IDR=6&IDN=1270&IDA=35741](http://www.cepc.gob.es/gl/publicaci%C3%B3ns/revistas/revistas_electronicas?IDR=6&IDN=1270&IDA=35741) ISSN: 0211-5743.

ATIENZA Rodríguez, Manuel, "A vueltas con la ponderación", *La razón del derecho*, Revista interdisciplinaria de ciencias jurídicas, Chile, No. 1, 2010, ISSN 0718-8919.

BERNAL Pulido, Carlos. "Estructura y límites de la ponderación", *Doxa, Cuadernos de filosofía del derecho*, Departamento de Filosofía del Derecho, Universidad de Alicante, No. 26.

CRUZ PARCERO, Juan Antonio, "La argumentación sobre derechos fundamentales: la ponderación de los derechos y los intereses generales", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, No. 13, enero de 2003.

DE LA PARRA Trujillo, Eduardo, "La ponderación en Robert Alexy", *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, Vol. 4, No. 7, Julio-Diciembre 2008.

LANDA Arroyo, César Rodrigo, "Teorías de los derechos fundamentales", *Cuestiones Constitucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, número 6, enero-junio 2002.

LAPORTA San Miguel, Francisco Javier, "El concepto de derechos humanos", *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, España, No. 4, 1987.

MASINNI Correas, Carlos Ignacio, "Los derechos humanos y la Constitución Argentina reformada. Consideraciones en ocasión de un aniversario", *Persona y derecho*, No. 58, 2008 ISSN 0211-4526.

MONTOYA Rivero, Víctor Manuel, "El derecho a la vida en la Constitución Mexicana. Un proyecto luminoso de resolución", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Número 11, enero-junio de 2009, ISSN: 1870-8390.

### **Legislativas**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

### **Jurisprudenciales**

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso: Artavia Murillo y otros ("Fecundación *In Vitro*") vs. Costa Rica (Serie C, No. 257).

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 1, Libro V, Primera Sala, Clave 1a. /J. No.2/2012 (9ª.), febrero de 2012.

### **Resoluciones judiciales**

Corte Constitucional, República de Colombia. Sentencia No. T-411/94.





*ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO  
SANCIONADOR ESPECIAL  
EN EL ESTADO DE JALISCO DURANTE EL  
PROCESO ELECTORAL  
2014-2015*

*Rodrigo Moreno Trujillo\**

**SUMARIO:** I. Preámbulo; II. Antecedentes; III. Antecedentes en Jalisco; IV. Principios aplicables al PSE; V. Análisis del Procedimiento Sancionador Especial; VI. Comentarios sobre algunas problemáticas del PES; VII. Fuentes de consulta.

---

\* Licenciado en derecho, Maestro en Derecho Electoral y Doctor en Derecho. Autor de diversos ensayos y artículos en revistas especializadas y periódicos. Docente en diversas universidades. Autor de las obras *Elementos de Justicia Electoral en México*, *Sistema de Justicia Electoral en México* y *Apuntes sobre la jurisdicción constitucional electoral*. Desde el 2001 fue funcionario Poder Judicial Federal ocupando diversos cargos, y a partir del seis de octubre de 2014 fue designado por el Senado de la República, Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Recibido: 14 de agosto 2015  
Aceptado: 28 de agosto 2015

**Resumen:** El legislador estimó conveniente incorporar un nuevo modelo sancionador para preservar el orden y el respeto a las reglas de organización electoral, así como aquellas que privilegian la equidad en la contienda comicial. En dicho modelo, el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco asume un nuevo papel como órgano resolutor de primera instancia de los procedimientos sancionadores especiales, dando paso a una nueva etapa en la materia. Derivado del ejercicio de esta facultad, en el proceso electoral 2014-2015 se han generado problemáticas interpretativas y diversos criterios que estimo forjarán nuevas reformas y ajustes para perfeccionar esta herramienta de control judicial.

**Palabras clave:** Procedimiento Sancionador Electoral, derecho electoral, problemas jurídicos.

**Abstract:** The legislator considered desirable to incorporate a new disciplinary model to preserve order and respect for the rules of electoral organization, as well as those which privilege fairness in the electoral race. In that model, the Electoral Court of the State of Jalisco assumes a new role as ruling body of first instance of the special disciplinary procedures, leading to a new stage in the field. Resulting from the exercise of this power, during the electoral process in 2014-2015 several ways and criteria's of problem interpretation have emerged, which I believe will forge new reforms and adjustments to improve this judicial control tool.

**Key words:** Electoral Disciplinary Procedure, electoral right, legal problem.

## **I. Preámbulo**

La evolución de los sistemas jurídicos propicia que los operadores jurídicos sean clave en las transformaciones que el legislador busca propiciar. En ese sentido, nuestra democracia ha sido un ejemplo claro de lo anterior, si tomamos en cuenta la institucionalización de los procesos de transmisión del poder público y la búsqueda de condiciones que privilegien la competitividad entre los actores políticos.

Bajo esa óptica, el foro, la academia y la judicatura han alimentado debates sobre las mejores formas de encausar dichos procesos, y de ellos han hecho eco hasta el Poder Legislativo, el cual ha diseñado esquemas de control que han sido perfeccionados a lo largo de la última década.

Entre estos esquemas, tenemos los Tribunales Electorales, el Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Fiscalía Especializada en Atención a Delitos Electorales, los procesos de fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos, y desde luego el Sistema de Nulidades en Materia Electoral.

Sin embargo, a los medios descritos hay que añadir uno más: el derecho administrativo sancionador y sus procedimientos.

Podemos entender al derecho administrativo sancionador como el conjunto de normas jurídicas que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las administraciones públicas.<sup>1</sup>

En particular el Derecho Administrativo Sancionador Electoral es la rama del derecho público que regula el ejercicio de la potestad sancionadora conferida a las instituciones electorales. Según sostiene la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, puede definirse al procedimiento sancionador electoral como la secuencia de actos, trámites y diligencias realizados por la autoridad administrativa electoral competente,

---

<sup>1</sup> *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, Ministerio de Justicia de España, Thomson, Aranzadi, 2005.

para conocer, sustanciar y resolver las irregularidades en que hubiesen incurrido los sujetos obligados en los términos de la legislación electoral aplicable.

La autoridad debe realizar esta actividad mediante la investigación de los hechos correspondientes y la valoración de los medios de prueba que obren en el expediente del caso a fin de materializar y en su caso aplicar la potestad sancionadora.

Dicha potestad se entiende como la atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de imponer sanciones a particulares, a los funcionarios que infrinjan sus disposiciones, o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, transgredan sus mandatos o desconozcan sus prohibiciones.<sup>2</sup>

El objeto del derecho administrativo sancionador tiene dos vertientes. Una primera de carácter general, porque pretende proteger bienes jurídicos superiores propios del Estado constitucional y democrático de derecho, mediante una técnica jurídica eminentemente represiva o punitiva que tiene efectos preventivos generales, por cuanto a que por medio de la amenaza de sanción se conmina a todos los sujetos a cumplir con sus deberes y así proteger esos valores jurídicos superiores del sistema jurídico nacional, federal o estatal. La segunda orientación sería de carácter específico, porque está dirigida a prevenir que se cometa una ulterior infracción electoral por aquel que violó alguna disposición jurídica en la materia, mediante la imposición de una sanción proporcional a la infracción.<sup>3</sup>

En ese orden de ideas, la relación entre el árbitro de la contienda electoral y los actores políticos suele presentar constantes puntos de fricción y desgaste por la aplicación de controles y regulaciones tendentes a mantener el orden en la conducción del proceso electoral.

---

<sup>2</sup> OSSA Arbeláez, Jaime, *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Colombia, Legis, 2000, p. 126.

<sup>3</sup> MIR Puig, Santiago, *Derecho penal. Parte general*, 5ª ed., Barcelona, Reppertor, 1998, pp. 50-61.

Lograr la plena vigencia de los principios rectores de la función electoral y el respecto máximo al voto ciudadano constituyen bases fundamentales del normal desarrollo de los comicios y obligación insoslayable de las autoridades en la materia.

En ese contexto, a través de generaciones de reformas electorales, se ha puesto de manifiesto la visión del legislador nacional de dotar de herramientas técnico jurídicas a las autoridades electorales para hacer respetar dichos principios básicos y dotar de certeza y reglas claras a los participantes del proceso.

En esta búsqueda constante, se han encontrado un buen número de áreas de oportunidad sobre todo en aquellos aspectos vinculados con la protección de las normas que prevén conductas reprochables a los partidos políticos y candidatos en el ámbito administrativo.

Dichas disposiciones creadas como piso mínimo en la democracia organizada, tienden a lograr equilibrios y congruencias en la búsqueda del voto, y en las posibilidades reales de competencia electoral, así como la tutela de otros valores asociados, como los derechos de terceros, el medio ambiente y la protección de datos personales, entre otros.

## **II. Antecedentes**

Como parte de las acciones legislativas para reprimir estas malas prácticas electorales, se implementó en el 2006 el procedimiento sancionador especial (PSE).

Su nacimiento jurídico obedeció a las inquietudes para encausar por una vía más ágil y efectiva las denuncias o quejas por presuntas conductas irregulares, dado que las fuerzas políticas consideraban que la vía contemplada en ese entonces en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), no era idónea.

Como antecedente del PSE podemos citar el expediente SUP-RAP-17/2006, en él, la coalición "Por el Bien de Todos" presentó ante el Instituto Federal Electoral (IFE) una solicitud de acuerdo por el que reclamó la divulgación de propaganda electoral en los medios de comunicación que a su juicio afectaba a su candidato y a la regularidad del proceso electoral.

Ante tal petición el Consejo General del IFE determinó que la vía solicitada no era la adecuada para resolver el problema ya que se afectarían los derechos al debido proceso de los emisores de los mensajes.

Ante esta decisión, la coalición impugnó la negativa de aprobar el proyecto de Acuerdo por el que se ordenaría a la coalición "Alianza por México" el retiro de la propaganda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que los argumentos de la coalición eran parcialmente fundados, señalando que el IFE contaba con facultades para resolver la cuestión planteada y que el procedimiento sancionador no era el adecuado para tratar el asunto planteado, pero que el procedimiento que se instrumentara tendría que satisfacer las garantías del debido proceso.

La Sala Superior detectó un conflicto y una laguna en los procedimientos disponibles y la posibilidad de adecuarlos para darles una solución a los planteamientos sobre infracciones a normas sobre propaganda electoral. Dentro de las garantías mínimas del debido proceso, la Sala Superior estimó las siguientes:

1. Proporcionar al demandado o posible afectado una noticia completa ya sea de la demanda o denuncia, o del acto privativo de derechos o posesiones que pretenda realizar la autoridad, mediante la notificación personal que se le haga, la cual debe ser suficiente y eficaz, de manera tal que se tenga un conocimiento fehaciente del hecho, acto u omisión de que se trate y, por ende, una posibilidad real y amplia de defenderse;

2. Otorgar la oportunidad razonable a las partes o al posible afectado para aportar, esto es, ofrecer y desahogar, las pruebas pertinentes y relevantes para su defensa, y que las mismas sean admitidas y valoradas;
3. Otorgar la posibilidad a las partes y al posible afectado una oportunidad para que se expresen alegatos, y
4. Decidir el procedimiento administrativo mediante una resolución que dirima las cuestiones debatidas, la cual deberá cumplir, de manera estricta, con los requisitos de motivación y fundamentación legal.

Como consecuencia de la ejecutoria que se comenta, el IFE dejó sin efecto su resolución y se vio obligado a desarrollar un procedimiento con base en la propia sentencia.

Sobre el nacimiento del PES, el doctrinista David Aljovín opina que el "propósito implicó una innovación de fondo que exigió que ante la ineficacia del procedimiento administrativo sancionador en el retiro de promocionales en radio y televisión con las características mencionadas se hiciera ingente la instauración de un procedimiento idóneo, eficaz, completo, exhaustivo, en que se respetaran las formalidades esenciales de procedimiento y que previniera la comisión de conductas ilícitas y, en su caso, restaurara el orden jurídico".<sup>4</sup>

Con posterioridad, la reforma constitucional y legal 2007-2008 trajo como consecuencia la implementación de un procedimiento especial sancionador, al introducirse el Capítulo Cuarto que comprende los artículos 367 al 371.

### **III. Antecedentes en Jalisco**

En la Ley Orgánica Electoral del Estado de Jalisco de 30 de octubre de 1918, se instituyó por primera vez lo relativo a las elecciones en nuestra Entidad. Sin embargo, se trataba de una ley sustantiva e imperfecta, pues carecía de sanciones; además, era omisa en establecer en su articulado

---

<sup>4</sup> ALJOVÍN, David. *Procedimiento especial sancionador*, manuscrito inédito, México, 2011, p. 9.

respecto a propaganda gubernamental, propaganda política o electoral y campañas electorales, únicamente establecía el procedimiento de registro de los electores y cuestiones relativas al día de la jornada electoral.

Posteriormente, se promulga la Ley Electoral del Estado de Jalisco de 21 de septiembre de 1948, en la cual se establecía que la propaganda electoral de los partidos políticos podía ser difundida oralmente, por medios impresos o por cualquier sistema que estime adecuado, además, establecía ya el término de noventa días para publicar el inicio del proceso electoral y la prohibición de realizar mítines y reuniones públicas de propaganda política cuarenta y ocho horas antes de la elección.

Así mismo, en el capítulo de disposiciones generales, establecía reglas de propaganda política, entre las que destacaban las prohibiciones siguientes: contener expresiones verbales o escritas contrarias a la moral o que inciten al desorden; la fijación de propaganda política en elementos como monumentos públicos y obras de arte, en edificios públicos de la Nación, Estados o municipios, en edificios privados sin permiso del propietario y la destrucción de propaganda. Por lo que ve a las sanciones, se instituían respecto de situaciones que pudieran surgir el día de la elección y en torno a temas relacionados con el padrón electoral.

Posteriormente, en la Ley Electoral del Estado de Jalisco 1979, se ciñó la prohibición de empleo de símbolos, signos o motivos religiosos en la propaganda en favor de sus candidatos, programas o planes de trabajo, y fue hasta la promulgación de la Ley Electoral de 1987, cuando se incluyó por primera vez la palabra "campaña".

Enseguida, conforme a la Ley Electoral del Estado de Jalisco de 1994, se implantó una temporalidad para las campañas electorales de los candidatos de los partidos políticos como parte de sus prerrogativas, señalando al efecto como fecha de inicio a partir de la fecha de registro del mismo y como conclusión hasta tres días antes de la elección. Así mismo, se adicionaron reglas de propaganda, tales como la identificación precisa del partido o coalición que hubieren registrado al candidato, para la propaganda impresa, así como los topes de gastos de campaña. Se



implantaron por primera vez sanciones administrativas, aunque únicamente relacionadas a aceptar propaganda de partidos políticos extranjeros o ministros de culto religioso.

Posteriormente en la Ley Electoral de 1997, se introdujo por primera vez el vocablo "precampaña", la exhortación a utilizar materiales reciclables en su propaganda electoral y de establecer en los estatutos de los partidos políticos la fecha de inicio de las precampañas. Se erigieron como faltas administrativas para los partidos políticos, entre otras, incumplir con las normas que esa ley establecía para la realización de la propaganda en favor de sus candidatos, programas o planes de trabajo; aceptar fondos, bienes o servicios que los funcionarios públicos de cualquier ámbito gubernamental; solicitar crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades; aceptar donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en la ley o recibir apoyo o financiamiento del narcotráfico, por sí o por interpósita persona; rebasar durante las campañas electorales los topes a los gastos fijados en la ley, y exceder el límite de setenta por ciento de candidaturas de un mismo sexo.

En esta ley se establecieron reglas relativas a un procedimiento administrativo sancionador respecto al incumplimiento de las normas descritas, de las cuales se señalaba competente para conocer y resolver de dicho proceso al Instituto Electoral del Estado, cuyas resoluciones podían ser recurridas ante el Tribunal Electoral mediante el Recurso de Revisión.

#### **IV. Principios aplicables al Procedimiento Sancionador Especial**

Desde sus orígenes el Derecho Administrativo Sancionador formó parte del Derecho Penal, por lo cual resultaba difícil distinguir un procedimiento administrativo por sí mismo. Desde esa óptica, el derecho penal y el derecho administrativo sancionador son especies de lo que se denomina Sistema Sancionador Constitucional.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> NAVARRO CARDOSO, Fernando, *Infracción administrativa y delito: Límites a la intervención del derecho penal*, Madrid, coed. COLEX y Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 2001, p. 13.

Sin embargo, gracias al grado de desarrollo alcanzado por el Derecho Administrativo, especialmente a través de la interpretación jurisprudencial, en la actualidad resulta posible hablar de un procedimiento administrativo sancionador, el cual, tal y como se expondrá, se rige por principios y preceptos que le son propios.

El principio es un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad. Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador electoral,<sup>6</sup> porque ambas son manifestaciones del *ius puniendi* estatal.

Estos principios deben adecuarse en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas y siempre que no se opongan a las particularidades de éstas.<sup>7</sup>

La propia Sala Superior ha concluido que los principios que rigen en el derecho penal, con ciertos matices, son aplicables en materia de faltas e infracciones electorales, considerando que ese derecho administrativo sancionador (en el cual está incluida la subespecie del derecho administrativo sancionador electoral), al igual que el derecho penal, son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado.<sup>8</sup>

En abono a lo anterior, el doctrinista Alejandro Nieto establece la relación anterior en los siguientes términos:

---

<sup>6</sup> Resulta ilustrativo sobre tal aspecto la tesis sustentada por la Sala Superior del TEPJF de rubro: Derecho Administrativo Sancionador Electoral. Le son aplicables los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal.

<sup>7</sup> DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, p. 72.

<sup>8</sup> La tesis de jurisprudencia que tiene el rubro: "Régimen administrativo sancionador electoral. Principios jurídicos aplicables", y la tesis relevante que tiene por como rubro: "Derecho administrativo sancionador electoral. Le son aplicables los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal".

"Derecho Penal, desde la perspectiva en que aquí se le contempla, es un Derecho garantista, exclusivamente preocupado por el respeto de los derechos del inculpado; mientras que en el derecho público estatal, sin menosprecio de las garantías individuales, pasa a primer plano la protección y fomento de los intereses generales y colectivos."<sup>9</sup>

A continuación explicaremos brevemente los principios que rigen los PES.

### **Principio dispositivo**

Se encuentra esencialmente en la instancia inicial del procedimiento, donde se exige la presentación de un principio de queja que cumpla con determinadas formalidades y se imponga la carga de aportar elementos mínimos de prueba, por lo menos con valor indiciario.<sup>10</sup>

### **Principio inquisitivo**

Una vez que se recibe la denuncia, corresponde a las autoridades competentes la obligación de continuar con las etapas del procedimiento según las normas legales. Sin embargo, en el PES la parte denunciante conserva la carga de demostrar los hechos constitutivos de su denuncia.

### **Principio de tipicidad**

Es un mandato que deriva del principio de legalidad, y se encuentra tutelado por el artículo 14 de la Constitución Federal, que establece: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata".

---

<sup>9</sup> NIETO, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 2ª. ed., Tecnos, Madrid, 1994, p. 22.

<sup>10</sup> Robustece el comentario la tesis sustentada por la Sala Superior del TEPJF de rubro: Carga de la prueba. En el procedimiento especial sancionador corresponde al quejoso o denunciante.

Estas reglas son igualmente aplicables para aquellas disposiciones que prevean la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral.

### **Principio de exhaustividad**

Impone el deber de agotar cuidadosamente en la resolución, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la *litis*, en apoyo de sus pretensiones, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver.

### **Principio de Legalidad**

Se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral, para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.

En el derecho administrativo sancionador el principio de legalidad tiene su expresión más fuerte en una interpretación estricta de la norma. En el respeto al debido proceso, la adecuación de la conducta al principio de tipicidad es rigurosa; en cambio, en los procedimientos de protección a los derechos la actuación de la autoridad se sustenta en su obligación de proteger el derecho.

### **Principio de concentración**

El procedimiento en su totalidad, debe conocerlo el mismo órgano jurisdiccional o el mismo órgano administrativo competente, en un número limitado de etapas y actuaciones procedimentales.

## **Principio de inmediatez**

Favorece la comunicación directa del justiciable o de los denunciantes con el juzgador o el órgano administrativo competente, particularmente en relación con los actos de prueba.

## **Principio de celeridad**

Obliga a la autoridad a sustanciar el procedimiento a la mayor brevedad posible, suprimiendo los trámites innecesarios, a fin de dictar resolución en forma pronta. Al efecto, confluyen dos exigencias igualmente necesarias que deben ser maximizadas:

La garantía de un pronunciamiento jurisdiccional o de una determinación administrativa que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento (lo que supone cierto tiempo).

Evitar que la eventual decisión ajustada a derecho pero tardía, resulte ineficaz.

## **Principio de irretroactividad de la ley (*Non reformatio in peius*)**

Teoría de los derechos adquiridos. No se pueden afectar o modificar derechos adquiridos durante la vigencia de una ley anterior, ya que aquéllos se registrarán siempre por la ley a cuyo amparo nacieron y entraron a formar parte del patrimonio de las personas o de su esfera jurídica, aun cuando esa ley hubiese dejado de tener vigencia al haber sido sustituida por otra diferente.

## **Principio de presunción de inocencia o *in dubio pro reo***

Se debe presumir la inocencia mientras no se declare responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa. Implica la imposibilidad

jurídica de imponer consecuencias previstas para un delito o infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad, motivo por el cual, se erige como principio esencial de todo Estado democrático.

El principio de presunción de inocencia operará como una presunción *iuris tantum*, al conferir al sujeto pasivo del procedimiento la garantía de ser tenido y tratado como inocente, mientras no se acredite la responsabilidad.

La presunción de inocencia es lo contrario de responsabilidad en el ilícito.<sup>11</sup>

### **Principio *non bis in idem***

Implica el derecho fundamental consagrado en favor de los denunciados consistente en no ser juzgado dos veces por los mismos hechos. Cuenta con dos vertientes:

Vertiente material. Es la garantía, para quien comete un acto ilícito, de que no podrá ser sancionado dos veces por el mismo hecho.

Aspecto procesal. Un mismo hecho no podrá ser objeto de dos procesos distintos.

## **V. Análisis del Procedimiento Sancionador Especial**

Mediante la reforma en materia político-electoral de 10 de febrero de 2014, así como la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de mayo del presente año, los ordenamientos constitucionales y legales de las entidades federativas fueron modificados, entre ellos el Código Electoral y de

---

<sup>11</sup> BELTRÁN, de F., *Problemas constitucionales del Derecho Administrativo Sancionador en España*, en Memoria del Primer Simposio Internacional de Derecho Administrativo y Municipal, Madrid, SCJN, UNACH, IDDL, 2006, pp. 1- 125.

Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, en las que se le suprime al Instituto Electoral local, la atribución de resolver los Procedimientos Sancionadores Especiales, conservando la facultad de instruir el procedimiento e integrar el expediente, para que la declaración de la existencia o inexistencia de la violación sea competencia del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

El procedimiento sancionador especial se encuentra regulado por el derecho administrativo sancionador electoral, el cual se define como la rama del derecho público que regula el ejercicio de la potestad sancionadora conferida a las instituciones electorales.

Su finalidad es determinar de manera expedita, la existencia o inexistencia de las infracciones en materia electoral, mediante la valoración de medios de prueba e indicios, dentro de los procesos electorales por los motivos siguientes:

- a) cuando se denuncie la comisión de conductas que violen el segundo párrafo del artículo 116 Bis de la Constitución local.**
- b) contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos.**
- c) constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.**

Así mismo, cuando una conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la etapa de los procesos electorales en el Estado, el Instituto Electoral presentará la denuncia ante el Instituto Nacional Electoral, dentro de las veinticuatro horas siguientes al momento en que tuvo conocimiento del hecho.

Los procedimientos sancionadores relacionados con la difusión de propaganda que calumnie en medios distintos a radio y televisión, sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada.

Cuando la propaganda electoral contenga la imputación de hechos falsos, se entenderá que ocasiona calumnia con impacto en un proceso electoral. Las **etapas** del Procedimiento Sancionador Especial son las Siguietes:

- a) **Conocimiento.** Denuncia, queja o de oficio.
- b) **Investigación.** Toma de declaración del probable responsable, recopilación de elementos tendentes a acreditar la probable conducta irregular, circunstancia de tiempo, modo y lugar.
- c) **Sustanciación del Procedimiento.** Formulación de imputación y citación del probable responsable para formular su defensa. Oportunidad de contradicción y ofrecimiento de pruebas.
- d) **Resolución.** A partir de la reforma de 2014 corresponde dictarla al Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

## **Conocimiento**

La denuncia se debe presentar ante el Instituto Electoral, y una vez recibida, la Secretaría Ejecutiva de dicho órgano deberá notificar al denunciante dentro del plazo de doce horas, y por escrito, las determinaciones que considere necesarias para su sustanciación, por el medio más expedito a su alcance.

La Secretaría Ejecutiva contará con un plazo de 24 horas para emitir el acuerdo de admisión o la propuesta de desechamiento, contado a partir del momento en que reciba la queja o denuncia.

## **Investigación y sustanciación**

En caso de que se requieran realizar diligencias de investigación respecto de los hechos denunciados, el plazo para la admisión o propuesta de desechamiento de la queja será de setenta y dos horas, contado a partir del momento en que reciba la denuncia, dentro del cual deberán agotarse dichas diligencias.



Cuando la denuncia sea admitida, se emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión.

En el escrito respectivo se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos, así como con el resultado de las diligencias de investigación que en su caso se hubieren realizado.

Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Secretaría valora que deben dictarse medidas cautelares, lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que esta resuelva en un plazo de veinticuatro horas lo conducente, a fin lograr que cesen los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones del Código Electoral.

La audiencia de pruebas y alegatos se llevará a cabo de manera ininterrumpida, en forma oral y será conducida por la Secretaría debiéndose levantar constancia de su desarrollo. Para el desahogo de la audiencia los partidos políticos, personas morales o instituciones públicas, podrán acreditar a un representante.

En el procedimiento especial no serán admitidas más pruebas que la documental y la técnica, esta última será desahogada siempre y cuando el oferente aporte los medios para tal efecto en el curso de la audiencia.

La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia en el día y hora señalados, la que se desarrollará en los siguientes términos: I. Abierta la audiencia, se dará el uso de la voz al denunciante a fin de que, en una intervención no mayor de quince minutos, resuma el hecho que motivó la denuncia y haga una relación de las pruebas que a su juicio la corroboran. En caso de que el procedimiento se haya iniciado en forma oficiosa la Secretaría actuará como denunciante.

II. Acto seguido, se dará el uso de la voz al denunciado, a fin de que en un tiempo no mayor a treinta minutos, responda a la denuncia, ofreciendo las pruebas que a su juicio desvirtúen la imputación que se realiza.

III. La Secretaría resolverá sobre la admisión de pruebas y acto seguido procederá a su desahogo, y

IV. Concluido el desahogo de las pruebas, la Secretaría concederá en forma sucesiva el uso de la voz al denunciante y al denunciado, o a sus representantes, quienes podrán alegar en forma escrita o verbal, por una sola vez y en tiempo no mayor a quince minutos cada uno.

Celebrada la audiencia, la Secretaría deberá turnar de forma inmediata el expediente completo, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, al Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, así como un informe circunstanciado.

## **Resolución**

Una vez remitido el expediente a la autoridad resolutora, esta actúa conforme a lo señalado por la legislación aplicable en la materia.

En primer término, la competencia del Tribunal Electoral para resolver los procedimientos sancionadores especiales es conferida por los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 68 y 70, fracción VI, de la Constitución Política; 12, párrafo 1, fracción V, inciso c), 16, fracciones IV y X, de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco; y 1º, párrafo 1, fracción III, 474, 474 bis y 475, fracción III, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

El expediente deberá ser turnado previo acuerdo debidamente fundado y motivado que así lo ordene, emitido por el Presidente del Tribunal, de

conformidad a las reglas que se establezcan en el Acuerdo Plenario respectivo.

Cuando en dos o más expedientes se controviertan actos o resoluciones similares y exista identidad en la autoridad señalada como responsable, procederá la acumulación para la pronta y expedita resolución del procedimiento, la cual podrá decretarse al inicio, durante la sustanciación o para dictar resolución, previo a la sesión de resolución.

El Magistrado Instructor que se encuentre sustanciando un expediente, podrá proponer al Pleno un acuerdo de escisión, cuando se le turnen u obren en un mismo expediente, diversos asuntos que por su propia naturaleza deban estudiarse y resolverse por separado, y una vez dictado el acuerdo, el Magistrado Ponente concluirá la sustanciación y formulará los proyectos de resolución correspondientes.

Cuando de constancias se advierta que la materia del procedimiento no es de las señaladas para conocer como procedimiento sancionador especial, en este caso, el Magistrado Instructor propondrá su reencauzamiento como procedimiento sancionador ordinario, lo que deberá realizarse mediante acuerdo plenario.

Una vez turnado el expediente por acuerdo de Presidencia a la ponencia del Magistrado Instructor, este dictará un acuerdo de radicación, procediendo a verificar el cumplimiento, por parte del Instituto, de los requisitos previstos por el Código Electoral.

Cuando el Magistrado Instructor advierta omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, así como violación a las reglas establecidas en la legislación de la materia, deberá realizar u ordenar al Instituto que lleve a cabo las diligencias necesarias para mejor proveer, determinando el plazo para su cumplimiento, bajo los apercibimientos de ley.

Si la violación procesal persiste, el Magistrado podrá imponer las medidas de apremio necesarias para garantizar los principios de inmediatez y de exhaustividad en la tramitación del procedimiento. Lo anterior con independencia de la responsabilidad administrativa que en su caso pudiera exigirse a los funcionarios electorales.

Una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente, el Magistrado Instructor dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes contadas a partir de su turno, deberá proponer a consideración del pleno del Tribunal Electoral, el proyecto de sentencia que resuelva el procedimiento sancionador especial, y este, en sesión pública, resolverá el asunto en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución.

Las sentencias que resuelvan el procedimiento especial sancionador podrán tener los efectos siguientes:

- Declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto, o
- Declarar la existencia de la violación objeto de la queja o denuncia; y en su caso, imponer las sanciones que resulten procedentes.

Para emitir sus resoluciones, el Tribunal Electoral necesita que existan los elementos siguientes:

- Que exista una norma que describa previamente la infracción.
- Que con los elementos que obren agregados en autos del expediente, se acredite plenamente la responsabilidad del sujeto a sancionar.
- Que el castigo a imponer sea el adecuado a las circunstancias de tiempo modo y lugar concurrentes del caso concreto. (Individualización de la sanción).
- Que no se impongan castigos por un solo hecho.
- Que en caso que se acredite la imposición de una multa, ésta se apegue a los parámetros relativos a la capacidad socioeconómica del infractor.

## **Sujetos sancionables**

Los sujetos sancionables dentro del procedimiento sancionador especial son los siguientes:

- Los partidos políticos.
- Las agrupaciones políticas.
- Los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.
- Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral.
- Los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales.
- Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público.
- Los notarios públicos.
- Los extranjeros.
- Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político.
- Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos.
- Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.

## ***Culpa in vigilando***

De los derechos fundamentales de tutela judicial efectiva y debida defensa, regulados por los artículos 14, 16 y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que los simpatizantes y militantes de los partidos políticos tienen interés jurídico para recurrir las resoluciones en las que la autoridad electoral administrativa califique como ilegal alguna de sus conductas y, en virtud de ello, sancione al partido político por culpa *in vigilando*.

Por ello, cuando con ese tipo de determinaciones se pudiera generar merma o violación a alguno de los derechos político-electorales del simpatizante o militante, éste se encuentra en posibilidad de impugnar dicha calificación, ya que afecta su esfera jurídica, al colocarlo en una situación de franca oposición al ordenamiento jurídico o a la normativa interna del partido, lo cual produce una incertidumbre que violenta las garantías individuales de seguridad jurídica mencionadas, razón por la cual, basta que la calificación de la conducta imputada lo coloque en un supuesto normativo que amerite la imposición de una sanción o afecte el ejercicio pleno de cualquier derecho sustancial, para que se reconozca su interés jurídico.<sup>12</sup>

### **Calificación de las sanciones**

La calificación de las faltas que se consideren demostradas (tarea a cargo del órgano jurisdiccional) debe comprender el examen de los siguientes aspectos:

Si la falta deviene por acciones u omisiones.

Se actualicen los elementos subjetivo y objetivo (los cuales pueden ser determinados en base a los hechos y consecuencias jurídicas que se desprendan de las constancias que integren el expediente, y una vez acreditada la conducta, verificar si el sujeto es de los sancionables de conformidad con la ley vigente).

Para efecto de determinar la gravedad de la falta, se deben considerar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que permite graduar su nivel de un punto inicial mínimo, hacia uno de mayor entidad.

Luego, para determinar lo anterior, la graduación debe situarse entre un mínimo y un máximo, a fin de considerar diversos grados en los que se

---

<sup>12</sup> Tesis: XXIX/2008 de rubro: Interés jurídico. Militantes y simpatizantes cuya conducta generó la imposición de una sanción a los partidos políticos por culpa *in vigilando*, Reconocimiento de.

consideren puntos intermedios, pudiendo ser estos, los grados de culpa levísima, leve, medianamente grave y grave.

Así mismo, la autoridad jurisdiccional debe tomar en cuenta si el actuar de los sujetos a sancionar se establece en pluralidad o singularidad de infracciones, así como determinar si la conducta ha incurrido en reincidencia.

### **Individualización de la sanción**

La individualización de la sanción es el acto mediante el cual el Tribunal Electoral pondera la infracción a la norma y la sanción que corresponde a su infractor, para lo cual deberá tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado; o las que se dicten con base en él;
- Las circunstancias de modo, tiempo y lugar;
- Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y
- En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Se ha sostenido el criterio relativo a que, si la capacidad económica del infractor constituye una condición necesaria a examinar para la individualización de la sanción, en ejercicio de la potestad punitiva del Estado, resulta inconcuso que la autoridad electoral está facultada para allegarse de los elementos o medios de convicción necesarios, a fin de conocer la situación económica real del responsable, esto es, puede recabar, aun de oficio, de las autoridades correspondientes, la información que estime conducente para garantizar el mayor grado de objetividad en la determinación de la sanción que debe aplicar, pues de ello dependerá, en buena medida, la proporcionalidad de la sanción que se imponga.

La obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria

depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de la multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia, en tanto que es posible que el cobro de una multa superior a la media sea prácticamente inocuo para un sujeto con un patrimonio considerable.

Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones legales, incurra nuevamente en la misma conducta infractora.

### **Ejecución de sanciones.**

Si el infractor no cumple voluntariamente con el pago, el Instituto Electoral dará vista a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado a efecto de que proceda a su cobro conforme al procedimiento económico coactivo previsto en la legislación fiscal local. En el caso de los partidos políticos, el monto de las sanciones pecuniarias se les restará de sus ministraciones del financiamiento público ordinario conforme a lo que se determine en la resolución.

Los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas derivadas de infracciones cometidas por los sujetos del régimen sancionador electoral considerados en éste Código serán destinados al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, una vez quede firme la resolución correspondiente.

### **Sanciones a imponer**

Las sanciones que el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco impone en sus sentencias, se establecen en el Capítulo Décimo Tercero del Título Primero del Código Electoral local, mismas que se clasifican de acuerdo a los sujetos sancionables. Dichas sanciones van desde amonestación pública, multa o inclusive la cancelación del registro como candidato.



Tratándose de servidores públicos, las sanciones se dirigen a la Contraloría del órgano al cual está adscrito el funcionario responsable para que proceda a incoar el procedimiento que corresponda.

En el siguiente cuadro se formula una comparación del trámite y resolución del **PSE** y **PSO**.

### Cuadro comparativo

Etapa	Procedimiento sancionador ordinario	Procedimiento especial sancionador
Presentación de la queja o denuncia o inicio del procedimiento oficioso	48 horas para remitir a la secretaría	-
Ratificación de la denuncia o queja	3 días	NO APLICA
Remisión a la Secretaría Ejecutiva	Inmediatamente	inmediatamente
Revisión de requisitos de procedencia	De oficio	-
Prevención	3 días	No procede prevención
Admisión	5 días	24 horas
Medidas cautelares	24 horas para resolver, dentro de los 5 días para admitir.	24 horas para resolver, dentro de los 5 días para admitir.
Emplazamiento y contestación	5 días para contestar, posteriores al emplazamiento	48 hrs. posteriores a la admisión. Audiencia de pruebas y alegatos.
Investigación	40 días desde la recepción. Se puede ampliar hasta por 40 días más	72 horas en su caso
Vista con la investigación	5 días para alegatos	15 min. a cada parte en la audiencia
Proyecto de Resolución	10 días después de la vista. Se puede ampliar por 10 días más	24 horas después de que se hubiere distribuido el proyecto de resolución, en el Tribunal Electoral

Remisión a la Comisión de Quejas y Denuncias	3 días	NO APLICA
Sesión de Comisión de Quejas y Denuncias	Al día siguiente de la recepción del dictamen para convocar a sesión, que se debe celebrar no antes de 24 hrs.	NO APLICA
En caso de ser rechazado el proyecto, plazo para su nueva elaboración	15 días	NO APLICA
Remisión al Consejo General	No especifica	NO APLICA
Sesión del Consejo General de resolución	5 días posteriores a la entrega del proyecto a los Consejeros	NO APLICA
En caso de empate, por ausencia de un Consejero	Segunda votación. Si persiste el empate, el proyecto debe ser presentado en sesión posterior, cuando esté la totalidad de consejeros	NO APLICA
Tiempo total mínimo sin ampliaciones de plazos; sin rechazo del proyecto de resolución y sin empate en la votación-	84 días aproximadamente	NO APLICA
Tiempo total estimado con ampliaciones de plazos y rechazo de proyecto sin empate de la votación	154 días aproximadamente	NO APLICA

## **VI. Comentarios sobre algunas problemáticas del PES**

Desde su implementación en el sistema jurídico jalisciense hasta la actualidad, ha sido muy satisfactoria la experiencia con el procedimiento sancionador especial; desde la recepción del primer expediente de este tipo a partir de la reforma,<sup>13</sup> hasta el último registrado se han presentado diversos problemas de aplicación de la nueva normativa en la materia que han sido objeto de debate y análisis por el Pleno del Tribunal, por lo cual considero de interés formular algunos comentarios acerca de los mismos, con la finalidad de destacar algunas posibles soluciones y medidas de corte legislativo para perfeccionar el modelo de control administrativo en cuestión.

Dentro del proceso electoral 2014-2015 en el Estado de Jalisco, se presentaron alrededor de 220 procedimientos sancionadores especiales. Entre los temas de interés interpretativo que han sido objeto de discusión en este cúmulo de expediente puedo citar:

**Propaganda personalizada.** La determinación de la procedencia de la vía idónea, bien sea especial u ordinaria para conocer la posible infracción a la limitante de difundir propaganda personalizada de servidores públicos. Respecto a la **Propaganda personalizada**, cabe decir que en el Código Electoral de Jalisco existe disposición expresa que establece los supuestos de procedencia de la vía especial; empero, en diversos casos se presentó el supuesto de denuncia de hechos relacionados con propaganda personalizada de servidores públicos y medios impresos (revistas, cupones de servicios, etc.).

En estos casos, existieron distintas posturas en torno a la vía idónea para conocer de estas quejas, dado que existe disposición concreta que establece solo un supuesto de procedencia para el PES tratándose de propaganda gubernamental, por lo cual parece razonable estimar que el resto de hipótesis relativas a ese tema se ventilen en la vía ordinaria.

---

<sup>13</sup> PSE-TEJ-001/2014, en donde tuve la oportunidad de fungir como ponente.

**Propaganda en zona metropolitana.** La configuración de la falta administrativa consistente en la colocación de propaganda electoral fuera del ámbito geográfico al cual aspira el candidato. En estos asuntos, se determinó que es válida la colocación considerando que no existe restricción alguna en la ley y además tomando en cuenta el contexto específico de una zona metropolitana donde los electores están en constante tránsito de un municipio conurbado a otro, y entre distritos.

**Culpa in vigilando en coaliciones.** Este tema derivó de una queja donde se alegaba la actualización de la culpa *in vigilando* tratándose de una coalición; se sostenía que cada partido coaligado debía responder únicamente por la conducta de sus militantes y no sobre los demás. Al final se determinó que el convenio de coalición no puede transigir una cuestión de orden público y en todo caso la coalición como ente y los partidos que la conforman deben responder por la culpa *in vigilando*.<sup>14</sup>

**Utilitarios.** La definición del concepto de artículos promocionales utilitarios para determinar la procedencia de la infracción relativa a su distribución en la etapa de precampaña, cuestión que está prohibida en Jalisco; sin embargo, el código sólo establece que se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye y que sólo podrán ser elaborados con material textil, lo cual pudiera llegar a confundir un artículo utilitario con un materia de propaganda de precampaña.

**Equipamiento Urbano.** La definición del régimen jurídico a que estén sujetos los elementos de equipamiento urbano para los efectos de la infracción consistente en colocar en ellos propaganda electoral. Referente a este tema, se presentó la reflexión sobre si el régimen jurídico influye en la definición de equipamiento urbano, pues en sendos casos concretos, se

---

<sup>14</sup> Ver Tesis: XXXIV/2004: Partidos Políticos. Son imputables por la conducta de sus miembros y personas relacionadas con sus actividades; y Jurisprudencia 17/2010: Responsabilidad de los partidos políticos por actos de terceros. Condiciones que deben cumplir para deslindarse.

analizaron propagandas colocadas en casetas telefónicas, que estaban sujetos a diversos regímenes jurídicos, de corte privado, en específico propiedad de una empresa de telefonía; en diverso asunto la propaganda se fijó en un tanque de agua perteneciente a una asociación de cañeros que había otorgado permiso por escrito.

**Reincidencia.** La reincidencia tratándose de propaganda electoral en el mismo ámbito territorial y por el mismo sujeto infractor. Tocante a este caso, se analizó la figura de la reincidencia tratándose del mismo sujeto infractor (el mismo partido por culpa *in vigilando*), de la misma conducta (colocar propaganda en equipamiento urbano) pero en distintos ámbitos territoriales (distritos y municipios). Finalmente se determinó a partir de una interpretación garantista no considerar reincidente al sujeto.

**Calumnia.** La definición del concepto calumnia electoral, los límites de la libertad de expresión en casos de calumnia en medios publicitarios impresos y la determinación de propaganda negativa que tiende a restar votos. En este caso el tribunal se enfrentó a una ponderación entre el derecho al honor y la libertad de expresión, en su vertiendo de difusión de propaganda electoral con alusiones o expresiones que se traduzcan en calumnia electoral, es decir, la imputación de hechos falsos o delitos. En ese supuesto, en la mayoría de las quejas se resolvió privilegiando la libertad de expresión maximizando el debate político y el derecho de los electores a estar informados. En otros casos, se determinó un exceso en el ejercicio de la libertad de expresión fincado en expresiones que rebasaron los límites permisibles en particular los derechos de terceros, la honra, la reputación y el canon de veracidad de la información difundida.<sup>15</sup>

**Capacidad económica.** La falta de elementos para determinar la capacidad económica de un sujeto infractor para efecto de individualizar una sanción pecuniaria. En el particular se presentó un problema relacionado con la falta de pruebas sobre la capacidad económica de un sujeto infractor; la problemática yace en que dada la celeridad con la que deben tramitarse

---

<sup>15</sup> Jurisprudencia 11/2008: Libertad de expresión e información. Su maximización en el contexto del debate político.

y resolverse estos procedimientos, limitan la posibilidad de requerir pruebas sobre esos aspectos. Una posible solución es invocar como hecho notorio declaraciones patrimoniales o solicitar documentales a la autoridad administrativa electoral desde la remisión del expediente. Otra opción a mediano plazo sería implementar una reforma legal que incorpore la obligación de la autoridad instructora de recabar de pruebas sobre ese aspecto desde la tramitación del expediente.

**Legitimación.** La figura de la legitimación para denunciar tratándose de calumnia. Sobre dicha temática se analizó la legitimación para denunciar hechos complejos vinculados con calumnia. Conforme a los criterios de Sala Superior aquella le asiste exclusivamente al sujeto que reciente la afectación y no a otro (como pudiera ser un partido político o coalición).<sup>16</sup>

**Reposición.** Los efectos de la reposición del procedimiento para desahogar diligencias que el Tribunal estima necesarias para resolver. En un caso concreto se repuso el procedimiento para dos efectos: escindir el expediente para que un aparte de los hechos denunciados se conocieran en la vía ordinaria, y por lo que ve a la parte que se ventilaría por la vía especial, se ordenó desahogar una nueva diligencia de verificación.<sup>17</sup>

**Valor.** También se tuvo que dirimir el valor probatorio de las diligencias de verificación, específicamente sobre dos documentales públicas con hechos contradictorios. En este caso, se reconoció en ambas valor probatorio a partir del régimen tasado, sin embargo, se razonó que la diligencia de verificación contenía vicios en la descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que mermaban su eficacia probatoria del hecho fundamental materia de la infracción.

**Medida cautelar.** En este tema, el Tribunal Electoral de Jalisco estimó procedente dejar sin materia una medida cautelar cuando se declaró la

---

<sup>16</sup> Ver Jurisprudencia 36/2012: Procedimiento Administrativo Especial Sancionador. Sujetos legitimados para presentar la queja o denuncia; y Jurisprudencia 3/2012 Procedimiento Administrativo Sancionador. No admite litisconsorcio pasivo necesario.

<sup>17</sup> Ver Jurisprudencia 28/2010: Diligencias de inspección en el procedimiento administrativo sancionador. Requisitos para su eficacia probatoria.

inexistencia de la infracción, en casos donde la propaganda electoral denunciada fue retirada en acatamiento a la medida cautelar concedida por la autoridad instructora a través de su Comisión de Quejas y Denuncias. Lo anterior, dado que nada práctico conducía revocar la medida precautoria dado que el retiro es un acto consumado.

**Precandidato único.** Se destaca la problemática relativa a la acreditación del elemento subjetivo de la infracción de actos anticipados de campaña, se presentan varios supuestos interesantes: el primero relativo a si un precandidato único puede desplegar actos de precampaña: la respuesta fue que sí, en función al método de selección interna; la segunda hipótesis que pudimos analizar consiste en si una determinada propaganda denunciada como acto anticipado de campaña, contiene elementos que tienden a posicionar al candidato con miras a la elección constitucional; en este caso se determinó que puede contener llamamientos expresos al voto o bien la difusión de una plataforma electoral siempre y cuando se haga mención del carácter de precandidato, el partido postulante y se encuentre dirigida a la militancia del partido político postulante, pues de no contener dichos alusiones entrañarían un posicionamiento indebido de cara al electorado que vulneraría el principio de equidad en la contienda.

La experiencia del proceso electoral 2014-2015 en materia de procedimientos sancionadores electorales sin duda trajo un importante cambio en su estructura procesal pero también constituyó un nuevo esquema inhibitorio hacia los actores políticos, al mismo tiempo que coadyuvó a lograr condiciones de orden y equidad en la contienda.

Las faltas administrativas cometidas en su mayoría dan cuenta que existe aún la tendencia de aprovechar los vacíos legales o ambigüedades de la ley para obtener algunas ventajas competitivas tanto en la estrategia de campaña como en ejecución de actos proselitistas.

En mi sentir, hay temas puntuales que convendría analizar como son el plazo para resolver que estimo insuficiente en por cuestiones de orden procesal para desahogar algunos casos complejos. Otra cuestión son la

admisibilidad de pruebas, dado que solo caben en esta vía la documental y la técnica. Ambos aspectos, conjugados impactan en la decisión final, pues si bien los denunciantes cuentan con tiempo durante la instrucción para ofrecer pruebas y desahogarlas en la audiencia, así como objetar las de la contraria, parece que ello no bastó del todo, dado que muchas infracciones fueron declaradas inexistentes porque no se acreditaron las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se denunciaron los hechos. Desde mi óptica, fue una experiencia saludable para la jurisdicción contenciosa electoral, y considero que existen áreas de oportunidad como las descritas para perfeccionar el modelo de inhibición electoral.

## VII. Fuentes de consulta

### Bibliográficas

ALJOVÍN, David. *Procedimiento especial sancionador*, manuscrito inédito, México, 2011, p. 9.

BELTRÁN, de F., *Problemas constitucionales del Derecho Administrativo Sancionador en España*, en Memoria del Primer Simposio Internacional de Derecho Administrativo y Municipal, Madrid, SCJN, UNACH, IDDL, 2006.

DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, tomo I.

GONZÁLEZ Camacho, Oscar, *La Justicia Administrativa*, San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 2001, Tomo I.

*Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, Ministerio de Justicia de España, Thomson, Aranzadi, 2005.

MIR Puig, Santiago, *Derecho penal. Parte general*, 5ª ed., Barcelona, Reppertor, 1998.

NAVARRO CARDOSO, Fernando, *Infracción administrativa y delito: Límites a la intervención del derecho penal*, Madrid, coed. COLEX y Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 2001.

NIETO, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 2ª. ed., Tecnos, Madrid, 1994.



OSSA Arbeláez, Jaime, *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Colombia, Legis, 2000.

### **Normativas**

Archivo del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Semanario Judicial de la Federación, Tribunal Electoral, consultable en la página electrónica ubicado mediante el enlace siguiente: *http://200.38.163.178/iusElectoral/paginas/tesis.aspx*



*REFLEXIONES EN TORNO AL  
PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE LOS  
CONSEJEROS ELECTORALES DEL  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL*

*Bulmaro Cruz Hernández\**

**SUMARIO:** I. Introducción; II. Procedimiento de designación de consejeros electorales; III. Aspectos positivos y críticos del método de elección de los consejeros electorales; IV. Conclusiones; V. Fuentes de consulta.

---

\* Licenciado en Derecho y Maestrante por la Universidad Veracruzana, Licenciado en Pedagogía por la Universidad del Golfo de México, Especialista en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Vocal Ejecutivo en la 21 Junta Distrital Ejecutiva en el estado de Veracruz del Instituto Nacional Electoral. bulmaro.cruz@ine.org.mx

Recibido: 24 de febrero de 2014

Aceptado: 7 de julio 2014

**Resumen:** El pasado 10 de febrero de 2014, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma política-electoral; las modificaciones introducidas por el poder reformador de la Constitución transforman sustancialmente el Sistema Electoral Mexicano, entre los cambios más importantes pueden mencionarse la reelección legislativa, el incremento del porcentaje para conservar el registro de los partidos políticos, la transformación del Instituto Federal Electoral, entre otros rubros.

Esta reforma en materia política-electoral tiene el propósito de resolver algunas problemáticas que se han presentado durante la organización y calificación de las elecciones, en este contexto es que se reformuló el procedimiento en la elección de los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral.

Si bien es cierto, este procedimiento de elección de los consejeros electorales del Instituto, tiene aspectos positivos y novedosos, también existen elementos críticos que permitirán en un futuro perfeccionar dicho procedimiento.

**Palabras clave:** reforma político-electoral, elección de consejeros electorales, Instituto Nacional Electoral.

**Abstract:** Last February 10 of 2014, was published in the Official Journal of Federation the Political - electoral reform; the changes made by the Reformer Power of Constitution substantially transformed the Electoral Mexican System. Between the more important changes is the legislative reelection, increase of percentage to maintain the register or political associations, the transform of Electoral Federal Institute, and others.

This Political - electoral reform has the objective to resolve some problematic during organization and calcification of elections. In this context was reformulated the process to elect electoral counselors of Electoral Federal Institute.

While it is true, this election process of electoral counselors has negative and positives aspects; there are also critical elements that allow, in the future, refining the procedure.

**Key words:** Political- electoral reform, electoral counselors' election, Institute National Electoral.

## I. Introducción

Desde la segunda generación<sup>1</sup> de consejeros electorales del Instituto Federal Electoral (IFE), electos para el periodo 2003-2010, se han presentado una serie de dificultades en la designación de las mujeres y hombres para ocupar un espacio en la herradura del Consejo General de la entonces autoridad administrativa electoral federal. Los partidos políticos han intervenido de manera directa anteponiendo sus intereses partidistas en los nombramientos, ello ha ocasionado una parálisis por la falta de acuerdos y consensos entre los representantes populares en la Cámara de Diputados.

El problema se agudizó notoriamente a finales del 2010, cuando concluyeron su encargo tres consejeros electorales designados en el año 2003. Los diputados se tardaron casi 14 meses<sup>2</sup> para acordar el nombramiento de los tres consejeros electorales, y así cumplir con el mandato de la Constitución, que señalaba que el Consejo General del IFE debía integrarse con nueve miembros.

La otra situación que se presentó fue la renuncia del Dr. Sergio García Ramírez<sup>3</sup> en febrero de 2013, y hasta la desaparición del IFE, su Consejo General funcionó incompleto. El acabose de esta problemática se presentó a finales de octubre de 2013, cuando cuatro consejeros electorales entre ellos el consejero presidente, el Dr. Leonardo Valdés Zurita concluyeron su mandato y solamente se quedaron cuatro consejeros electorales, que decidieron establecer una presidencia rotativa mensual, enviándoles a la Cámara de Diputados un mensaje de anormalidad en la integración del máximo órgano de dirección de la autoridad electoral.

---

<sup>1</sup> Solo tres de ellos –Arturo Sánchez Gutiérrez, Marco Antonio Gómez Alcántar y Virgilio Andrade Martínez– concluyeron su periodo constitucional.

<sup>2</sup> Para un estudio detallado del asunto faltante de los consejeros electorales, véase. CARRASCO Daza, Constancio, "La integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Una decisión judicial para materializar la norma constitucional", *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, cuarta época, vol. 1, (10), pp. 495-509, julio-diciembre de 2012.

<sup>3</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio, "Hechos y dichos", *Revista Voz y Voto, Las cuentas de los Partidos Políticos*, (241), pp.32-36, marzo de 2013.

Con tales antecedentes, el Poder Revisor de la Constitución se vio obligado a reformular el procedimiento de designación de los consejeros electorales. En las siguientes líneas analizaremos los aspectos positivos y críticos del citado método de nombramiento de los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral (INE), producto de la aprobación de la reciente reforma constitucional en materia política-electoral.

## **I. Procedimiento de designación de consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral**

La reforma constitucional en materia política-electoral,<sup>4</sup> establece un procedimiento más acabado para la designación de los consejeros electorales del INE; sin duda, las circunstancias de falta de consenso y acuerdos de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, y con las consecuentes implicaciones para el órgano rector de la otrora IFE, influyeron positivamente para que el órgano reformador de la Carta Magna reconstruyera el procedimiento para integrar el Consejo General del INE.

En la Base V, apartado A del artículo 41 de la Constitución Política, y específicamente en los párrafos del quinto al décimo primero, señalan de forma textual, lo siguiente:

El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

- a. La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del Presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso

---

<sup>4</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 10 de febrero de 2014.

para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6º de esta Constitución;

- b. El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurran a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;
- c. El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes;
- d. Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;
- e. Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a) sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d) el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

De darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros electorales durante los primeros seis años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo de la vacante. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejeros para un nuevo periodo.

Del análisis de cada uno de párrafos precedentes, se puede admitir que este procedimiento de designación de los consejeros electorales del INE vinieron a llenar los vacíos que durante muchos años padeció el IFE y que trajo como consecuencia el funcionamiento incompleto y parcial del entonces Consejo General del Instituto en cuatro<sup>5</sup> ocasiones.

La situación que trae aparejada la trunca integración de la autoridad administrativa electoral, es que acarrea múltiples consecuencias de índole jurídica, política y administrativa. Recordemos que el Consejo General del Instituto es un órgano colegiado, sus decisiones deben tomarse mediante el voto de la mayoría de sus integrantes, por ejemplo, si falta uno de ellos, la votación podría empatarse y los asuntos diferirse para una posterior sesión, hasta alcanzar la aprobación de la mayoría, esto desde luego provocaría que los asuntos delicados y urgentes prodrían retrasarse, la falta de certeza jurídica en los diversos asuntos planteados al máximo órgano de dirección provocarían indefinición e inanición. Esta situación ya se presentó cuando el Consejo General del IFE le correspondió resolver el asunto del Dictamen consolidado<sup>6</sup> sobre los ingresos y gastos de campaña de los candidatos de los partidos políticos y coaliciones en el proceso electoral federal 2011-2012.

Desde el punto de vista político, la integración parcial denota debilitamiento y pérdida de autonomía de la autoridad electoral administrativa; y menosprecio a un órgano constitucional autónomo por parte de la Cámara

---

<sup>5</sup> El primer caso retraso se presentó con la renuncia del Dr. Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente, como consecuencia de la reforma constitucional en materia electoral 2007-2008.

<sup>6</sup> Acta de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada en 2 de julio de 2013, *Disponible en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2013/Julio/CGex201307-02/CGe020713.pdf/>*, [consultada el 10 de febrero de 2014]



de Diputados. Finalmente desde el ámbito administrativo es necesario realizar ajustes internos, verbigracia, en la integración de la comisiones y comité de radio y televisión, ya que estos órganos al ejercer sus atribuciones demandan una integración adecuada y conforme lo establece la legislación electoral, de otra manera, sus decisiones podrían adolecer de falta de certeza jurídica, y poner en duda su eficacia.

Regresando al contenido de los párrafos objeto de análisis, llama la atención un dato curioso, y es que, por primera vez se involucra a dos órganos del Estado, con el propósito de contribuir directa e indirectamente en la integración del Consejo General del INE, cuando anteriormente era un facultad exclusiva y monopólica de la Cámara de Diputados; ahora tenemos dos órganos constitucionales autónomos:<sup>7</sup> la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), y eventualmente el Tribunal Constitucional: la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Con este procedimiento, se pretende garantizar la integración completa del máximo órgano de dirección de la autoridad administrativa electoral, en efecto, ahora existe un incentivo externo y eficaz que obligará a los diputados a realizar los nombramientos correspondientes, dentro del plazo establecido en la convocatoria; de otro modo, esa responsabilidad recaería en el máximo tribunal del país. Un aspecto a recalcar del acuerdo aprobado por la Cámara Baja es lo relativo a los plazos improrrogables, tal como lo señala el decreto de reforma constitucional. El órgano de dirección política<sup>8</sup> de la Cámara de Diputados tendrá que realizar un esfuerzo importante para lograr los acuerdos y consensos para aprobar a los once consejeros electorales. Los diputados tienen un acicate para adoptar mecanismos de

---

<sup>7</sup> El IFAI adquirió su autonomía constitucional con el Decreto por el que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el DOF el 07 de febrero de 2014.

<sup>8</sup> De conformidad con el artículo 31 y 33 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden; y en cuya integración intervienen los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario de los partidos políticos con representación en dicha Cámara.

negociación y compromisos para nombrar a los consejeros electorales, tienen dos opciones: los acuerdos y la insaculación; una tercera ruta estaría fuera de su alcance, y los dejaría muy mal parados ante la sociedad.

Quizá no sea el procedimiento más pulcro, incluso algunos especialistas lo han calificado de abigarrado e incongruente;<sup>9</sup> sin embargo, creemos que es un procedimiento mucho más acabado que el anterior y eso permitirá la integración completa y el funcionamiento normal del INE, y desde luego, esta situación contribuye a fortalecer la autonomía de la institución.

## **II. Aspectos positivos y críticos del método de elección de los consejeros electorales**

Normalmente cuando se alcanza un procedimiento de reforma a la Constitución y leyes secundarias, existen voces que concuerdan con las modificaciones y otras que tienen ideas encontradas o críticas<sup>10</sup> de los cambios introducidos al sistema normativo; en mi concepto, esta situación es normal, ya que una sociedad heterogénea como la nuestra, necesariamente se presentan posturas de diversa índole. A continuación examinaremos los rubros, que a mi juicio, coadyuvan a fortalecer al órgano máximo de dirección y por ende a la autoridad administrativa electoral.

1. Una primera observación se refiere al número de integrantes del Consejo General del INE y la duración en el cargo; ahora los once consejeros electorales incluido el consejero presidente tienen un mandato de nueve años. Pero el dato importante y a destacar es el relativo a la prohibición de la reelección de todos los consejeros electorales, si bien es cierto, que anteriormente la reelección estaba permitida solamente para el consejero presidente, consideramos

---

<sup>9</sup> Instituto de Estudios para la Transición Democrática. La reforma electoral mexicana: un camino de incertidumbre, *Disponible en:* <http://www.ietd.org.mx/reforma-electoral-camino-de-incertidumbre/>, [consultada el 31 de enero de 2014]

<sup>10</sup> Aunque esta reforma constitucional en materia política-electoral tiene avances y aspectos críticos, lo cierto es que un gran sector de la academia especializada la ha cuestionado severamente. Véase: Instituto Federal Electoral. Observaciones a la minuta de reforma electoral, *Disponible en:* [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/template.MAXIMIZE/Comunicados\\_de\\_prensa/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/template.MAXIMIZE/Comunicados_de_prensa/), [consultada el 04 de febrero de 2014]

que este es un gran acierto del Legislador, toda vez que la reelección de las autoridades electorales se convierte en un asunto delicado y funciona como un incentivo perverso, ya que los consejeros electorales, con sus decisiones podrían agraciarse con los partidos políticos y legisladores en la Cámara de Diputados, pues ellos tendrían en sus manos la posibilidad de un segundo mandato.

2. Uno de los tinos más importantes, aunque sea parcial, que el legislador consideró fue la introducción de la figura de la *insaculación* en la designación de los consejeros electorales del INE; este término proviene del verbo *insacular*, cuyo significado etimológico<sup>11</sup> *in*, en y *saculus*, saquito, puede entenderse como el acto de colocar en un saco cédulas o boletas para un sorteo o votación. El procedimiento de *insaculación* no es una expresión nueva en la materia electoral, desde la reforma electoral de 1990, se estableció el citado método para designar a los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla, reforzándose dicho procedimiento con la reforma electoral de 1993 para regular una doble *insaculación* a los responsables de recibir, contar y registrar el voto de sus vecinos.

La *insaculación* es un sorteo que nos ha permitido determinar a los integrantes de las mesas directivas de casilla, y eventualmente, ahora también podría designar a los consejeros electorales del Instituto, ante la problemática que se presentó en el pasado respecto del nombramiento del consejero electoral. La *insaculación* es una *segunda opción* que tienen los diputados, tal como se señala en el procedimiento, sólo si no logran ponerse de acuerdo en un primer escenario, ni al interior de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) ni en el Pleno de la Cámara, sólo entonces se procederá a realizar una sesión para efectuar mediante el procedimiento de *insaculación* entre los aspirantes a consejeros electorales.

---

<sup>11</sup> ACEVES BRAVO, Félix Andrés, *Diccionario Electoral Mexicano*, 2ª. edición, México, Porrúa, 2006, p. 85.

El procedimiento de insaculación para la elección de funcionarios de casilla como de consejeros electorales tiene el acierto de involucrar el elemento de aleatoriedad en la designación de aquellas personas, que habiendo cumplido con todos los requisitos legales, tengan las mismas oportunidades de ser nombradas, sin más méritos que el azar, y no las preferencias partidistas o la simpatía por una corriente ideológica. Este método tiene la virtud de desvincular al designado con una posible interferencia que pudiera surgir con aquél que lo nombró, en otros términos, su cargo no se lo debe a nadie en particular, y esta situación favorece, en el caso de los consejeros electorales, a actuar de una forma objetiva e independiente.

El procedimiento de insaculación debió establecerse como el único sendero para la elección de los consejeros electorales del Instituto, y más aún no era necesario conformar un *comité técnico de evaluación*, la misma Cámara de Diputados debió, a través de la Comisión de Puntos Constitucionales, integrarse como un comité de evaluación para la recepción, valoración de los requisitos constitucionales y legales, evaluación de los aspirantes al cargo de consejero electoral; y ya en el Pleno de Cámara Baja y mediante un procedimiento público efectuar la insaculación entre aquellos candidatos mejor evaluados.

3. El inciso a) del multicitado procedimiento para la elección de consejeros electorales señala que la Cámara de Diputados deberá acordar y emitir la convocatoria pública,<sup>12</sup> documento aprobado el pasado 18 de febrero del presente, y por fortuna, dicho documento señala con mucha claridad las etapas, plazos y fechas improrrogables, así como el procedimiento para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio. La conformación de un comité técnico de evaluación también es una

---

<sup>12</sup> Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se propone al Pleno el Proceso para la Integración del Comité Técnico de Evaluación y la convocatoria para la elección del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Publicado en el DOF, el 19 de febrero de 2014.

novedad, aunque esta fórmula que ya había sido planteado<sup>13</sup> por destacados especialistas electorales, sin embargo, esta innovación no fue regulada con la suficiente precisión.

A diferencia de la reforma en materia de competencia económica y telecomunicaciones,<sup>14</sup> en la que se estableció claramente que los comisionados a integrar tanto la Comisión Federal de Competencia Económica como el Instituto Federal de Telecomunicaciones, deben someterse a un proceso de evaluación, ante un Comité de Evaluación, integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Como vemos, la conformación del comité de evaluación que tiene la tarea de formular la propuesta de las personas que integrarán a ambos órganos constitucionales autónomos quedó definida con claridad y certeza desde la Carta Magna.

Ante esta situación, tanto la integración como el trabajo del comité se convierten en asuntos primordiales en el proceso de designación de los consejeros electorales, ya que éste velará por la igualdad de oportunidades entre los aspirantes, su papel será determinante para evaluar con objetividad los requisitos constitucionales y legales de los candidatos; su desempeño será de enorme responsabilidad para la debida integración del órgano electoral; por ello, en el acuerdo citado debió puntualizarse con claridad las funciones y el procedimiento de integración del comité, sobre todo los requisitos legales que deben reunir las siete personas de *reconocido prestigio*<sup>15</sup> que velarán por un procedimiento transparente, imparcial y objetivo.

---

<sup>13</sup> HUCHIM May, Eduardo, "Cinco desafíos del IFE y una discutible resolución" en Ackerman, John M., (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 219.

<sup>14</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones, publicado en el DOF, el 11 de junio de 2013.

<sup>15</sup> La información sobre la trayectoria de los siete integrantes del Comité Técnico de Evaluación, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/documentos/INE/INE\\_comite\\_2014.html/](http://www.diputados.gob.mx/documentos/INE/INE_comite_2014.html/), [consultada el 22 de febrero de 2014]

4. Como tercera y última vía para la designación, mediante el procedimiento de insaculación, de los consejeros electorales, se previó la intervención del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, integrada por 11 ministros. De acuerdo con el artículo 105, fracción II del texto constitucional, la Corte puede considerarse como autoridad en la material electoral, al estar facultada para interpretar la conformidad de cualquier ordenamiento legal con la Constitución, incluyendo las leyes electorales. Decíamos que esta opción, también es un acierto a medias del Legislador, por un lado, es deseable la participación de un órgano externo y que funcione como una medida de presión para los diputados, y así cumplan con su atribución de acordar el nombramiento de los consejeros electorales; no obstante, era innecesario involucrar al más alto tribunal del país en un asunto eminentemente político, en todo caso, contamos con un Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, que de conformidad con el artículo 99 de la Ley Fundamental, es el órgano especializado en la materia electoral, y dada su naturaleza de tribunal constitucional, bien podría realizar dicho procedimiento.
  
5. Se mantiene la renovación escalonada en la designación de consejeros electorales, este es un dato significativo que se introdujo en la reforma electoral constitucional y legal de 2007-2008, después de las amargas experiencias de las primeras dos integraciones del Consejo General del IFE. Desafortunadamente no se ha podido completar un ciclo en la renovación escalonada. La experiencia desempeña un aspecto relevante cuando se trata de un órgano colegiado como el Consejo General de Instituto, ya sea por sus atribuciones especializadas o por su rol de agente político.

El artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral, señala:

Con el objeto de asegurar el escalonamiento en el cargo de los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el comité de evaluación a que se refiere el inciso a) del párrafo

quinto del Apartado A de la Base V del artículo 41, que se reforma por virtud de presente Decreto, deberá remitir a la Cámara de Diputados para su trámite en procesos separados, conforme a lo previsto en el referido párrafo:

- a) Tres listas para cubrir la elección de cada uno de los tres consejeros que durarán en su encargo tres años;
- b) Cuatro listas para cubrir la elección de cada uno de los cuatro consejeros que durarán en su encargo seis años;
- c) Tres listas para cubrir la elección de cada uno de los tres consejeros que durarán en su encargo nueve años, y
- d) Una lista para cubrir la elección del Presidente que durará en su encargo nueve años.

Los consejeros del Instituto Federal Electoral que se encuentren en funciones al inicio del procedimiento de selección para la integración del Instituto Nacional Electoral, podrán participar en dicho proceso.

Este mandato que deberá observar escrupulosamente el comité técnico de evaluación, permitirá que la autoridad administrativa electoral cuente en todo momento con consejeros electorales experimentados, y al mismo tiempo, los nuevos consejeros electorales que vayan incorporándose al Instituto, se sientan arropados por sus compañeros con más tiempo en el cargo.

Desde esta perspectiva, los últimos cuatro consejeros electorales del extinto IFE debieron concluir con su mandato constitucional, con el propósito de contar con funcionarios electorales con probada experiencia y capacidad en el desempeño de sus funciones, y así coadyuvar con la transición ordenada y tersa del IFE al INE. Me parece un error del legislador no haber contemplado la continuidad de los Doctores Marvan, Córdova, Nacif y del maestro Baños, actuales consejeros electorales del IFE.

6. Otros de los aspectos que quedó clarificado es el procedimiento para la sustitución en caso de falta absoluta de los consejeros electorales, se reguló la temporalidad, en caso de que la ausencia absoluta se presentara durante los primeros seis años, se elegirá un sustituto para cumplir el periodo; sin embargo, si la ausencia se produjera dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

Finalmente, quisiera referirme a algunos aspectos cuestionables del procedimiento en estudio, y éstos se refieren básicamente a la integración del comité técnico de evaluación; vamos a detallar la segunda parte del primer inciso del multicitado procedimiento:

- El comité técnico de evaluación se integró con siete personas de reconocido prestigio, dos personas fueron nombradas por la CNDH, dos más por el IFAI y las tres restantes por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados: JUCOPO. Dos precisiones al respecto:
  - A. La JUCOPO al estar integrada por los coordinadores parlamentarios de cada uno de los partidos políticos, por su naturaleza, no es sencillo alcanzar los acuerdos necesarios sobre las diferentes temáticas, y más cuando se aborda un asunto de mucho interés como es la designación de las personas de reconocido prestigio que conformarán el comité técnico de evaluación. De ahí el acierto de la convocatoria al detallar las etapas, plazos y términos especificados para cada una de las actividades, puntualizadas en el inciso a) tendientes a la integración formal y puntual del referido comité, así como a las diversas acciones para la integración de los consejeros electorales del INE. En efecto, el punto tercero del multicitado acuerdo señala con claridad las acciones y fechas del procedimiento para la elección de los consejeros electorales:



## Cuadro 1. Acciones y plazos para la integración del Consejo General del INE

Etapa	Fecha
Designación de los integrantes del Comité Técnico de Evaluación	A más tardar el 20 de febrero de 2014
Instalación del Comité Técnico de Evaluación	21 de febrero de 2014
Inscripción de aspirantes	Del 21 de febrero al 5 de marzo del 2014
Remisión del Comité de Evaluación de las listas de candidatos a la Junta de Coordinación Política	A más tardar el 1 de abril de 2014
Votación de las propuestas de candidatos por parte de la Junta de Coordinación Política	A más tardar el 8 de abril de 2014
Votación por el Pleno de la Cámara de Diputados	A más tardar el 8 de abril de 2014
En su caso, insaculación por el Pleno de la Cámara de Diputados	10 de abril de 2014
En su caso, remisión de las listas al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	10 de abril de 2014
En su caso, insaculación por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	A más tardar el 16 de abril de 2014

Fuente: Acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.

B. El hecho de que el *Ombudsman* y el IFAI, hayan designado a la mayoría de los integrantes del comité, repartidos equitativamente, tiene su reserva. En primer término, ambos órganos constitucionales autónomos del Estado mexicano, carecen de atribuciones, conocimiento y competencia en la materia electoral,<sup>16</sup> esto de conformidad con el artículo 102 de la Ley Fundamental. A mi entender, el aspecto más relevante es que estos dos órganos del Estado, carecen de los conocimientos técnicos y sus implicaciones en la organización de las elecciones y de la enorme responsabilidad que conlleva desempeñar la función de consejero electoral como parte de un órgano colegiado-político como el Consejo General del Instituto. Ya hemos visto que no basta que los consejeros electorales cumplan a cabalidad con los requisitos constitucionales y legales para desempeñar el cargo, es necesario contar con una formación sólida en la materia electoral: jurídica, política, ética y administrativa,<sup>17</sup> además de contar con la experiencia necesaria en el área jurisdiccional electoral que le permita tomar decisiones que abonen en el fortalecimiento del Instituto, de la democracia y de las instituciones; se necesitan individuos con un perfil profesional especializado. De ahí, que la conformación del comité

<sup>16</sup> CORDOVA Vianello, Lorenzo, "Análisis de la reforma electoral. Observaciones a la minuta de reforma electoral", *Revista Quid Iuris*, Tribunal Electoral de Estado de Chihuahua, Año 8, vol. 23, 2014, pp. 155-156.

<sup>17</sup> PATIÑO Camarena, Javier, "El Consejo General del IFE como laboratorio electoral" en Ackerman, John M., (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 462.

técnico de evaluación es una cuestión muy seria y delicada; los integrantes del comité, además de ser personas de reconocido prestigio, deben ser personas con una habilidad especial para elaborar once listados, clasificados en cuatro apartados y con una propuesta de 55 hombres y mujeres honorables, con las credenciales suficientes para asumir con visión de Estado el compromiso de ser consejera o consejero electoral. El acuerdo aprobado por los diputados señala dos requisitos para los integrantes de Comité Técnico de Evaluación: ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio a nivel nacional y acreditado compromiso democrático, y contar con la experiencia para el análisis y evaluación de los perfiles y trayectorias de las y los aspirantes. Es necesario revisar sus datos curriculares para saber con precisión si los recién nombrados cumplen con dicho perfil, y si analizamos la trayectoria de los integrantes nombrados por la JUCOPO, todo parece indicar que la designación fue por cuotas partidistas.

Una segunda reflexión apunta a que los dos órganos constitucionales autónomos están integrados por un Consejo Consultivo,<sup>18</sup> pero presidido de forma unipersonal, como es el caso de CNDH y por comisionados,<sup>19</sup> funcionando como órgano colegiado en el caso del IFAI. El decreto de reforma constitucional en materia político-electoral, no señala con exactitud el procedimiento que debieron seguir estas instituciones para la designación de los miembros del comité técnico de evaluación; esta situación provocó cierta dosis de discrecionalidad y opacidad por parte de estas instituciones encargadas de cumplir con esta responsabilidad. Cierto es que, la Cámara de Diputados, subió a su portal de internet el citado acuerdo donde publicita tanto el procedimiento de integración del comité técnico de evaluación como la misma convocatoria, también lo cierto es que hoy no sabemos con

---

<sup>18</sup> Artículo 6° y apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente. Aunque en el caso del Órgano Garante en materia del derecho de acceso a la información, el Consejo Consultivo se deberá integrar posterior a la aprobación de la Ley General del Artículo 6° de la Ley Fundamental.

<sup>19</sup> A la fecha que esto se escribe (23 de febrero de 2014), el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se encuentra integrado por cuatro comisionados, ya que la Dra. Peschard, concluyó su periodo el pasado nueve de enero.

certeza cuál fue el procedimiento de deliberación que adoptaron para designar a los integrantes del citado comité. En el caso del IFAI, la designación se realizó en el Pleno,<sup>20</sup> por lo que se refiere a la CNDH, desconocemos si la designación la efectuó el Presidente o el Consejo Consultivo, y de la JUCOPO, ni hablar. Lo cuestionable es que, hasta el día de hoy -24 de febrero de 2104- no se encuentran en las direcciones electrónicas de las tres instituciones encargadas de la integración del comité, las actas levantadas con motivo de la deliberación y designación de los siete personajes de reconocido prestigio para la integración del comité. Un tema tan delicado como la integración de los consejeros electorales del INE, deben ir necesariamente acompañados con criterios y decisiones de orden público, la legitimidad del procedimiento depende en gran medida que las acciones y medidas sean conocidas por la opinión pública.

### **III. Conclusiones**

La designación de los consejeros electorales de la autoridad administrativa electoral se ha convertido en un problema muy serio, ya que la Cámara de Diputados no ha cumplido con su atribución y responsabilidad señalada en la Constitución, básicamente por la falta de acuerdos entre los representantes de los partidos políticos que integran el cuerpo legislativo. A partir de octubre de 2010, esta situación llegó a su límite, pues los diputados tardaron trece meses y medio en ponerse de acuerdo para designar a tres consejeros electorales del entonces IFE, y esta escenario se vino a repetir con la renuncia de un consejero electoral, a principios de 2013, y con la culminación del mandato de cuatro consejeros electorales en octubre de 2013.

Ante este ambiente de incertidumbre para la autoridad electoral, el legislador replanteó el procedimiento de elección de los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral, involucrando a dos órganos del Estado: la

---

<sup>20</sup> Así lo señala el comunicado IFAI-OA/004/2014, de fecha 19 de febrero, *Disponible en [http://inicio.ifai.org.mx/\\_catalogs/masterpage/ifai.aspx#](http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/ifai.aspx#), [consultada el 23 de febrero de 2014]*

CNDH y el IFAI, y eventualmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuestión que no compartimos.

Este procedimiento aprobado por el legislador, es perfectible, y me parece que el acuerdo aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados cumplió con el aspecto de especificidad al señalar con claridad los diferentes plazos y términos para cada una de las actividades destinadas a la integración el Consejo General del INE. A más tardar el 16 de abril, el máximo órgano de dirección del INE estará totalmente integrado e inicia una nueva era de la autoridad administrativa electoral. Hacemos votos para que así sea.

Finalmente y como un homenaje a todos los hombres y mujeres que con sus acciones y su compromiso democrático lograron consolidar una de las instituciones con mayor credibilidad y confianza entre los mexicanos, reproducimos la conformación del Consejo General del IFE de 1990 a 2014.

Cuadro 2. Titulares del Instituto Federal Electoral (1990-2014)

Consejero presidente	Periodo	Actividad actual
Leonardo Valdés Zurita	2008 – 2013	Profesor del COLMEX
Luis Carlos Ugalde Ramírez	2003 – 2007	Profesor del ITAM
José Woldenberg Karakowski	1996 – 2003	Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM
<b>(Secretario de Gobernación)</b>		
Emilio Chuayffet Chemor	1995 – 1996	Secretario de Educación Pública
Esteban Moctezuma Barragán	1995	Presidente Ejecutivo de Fundación Azteca
Jorge Carpizo McGregor	1994	†
José Patrocinio González Blanco Garrido	1993	Retirado de la vida pública
Fernando Gutiérrez Barrios	1990 – 1992	†
<b>Consejeros Electorales</b>		
María Macarita Elizondo Gasperín	2008 – 2013	Consultora independiente en materia electoral
Marco Antonio Baños Martínez	2008 – 2014	
Francisco Javier Guerrero Aguirre	2008 – 2013	Profesor de la Universidad Anáhuac
Alfredo Figueroa Fernández	2008 – 2013	Consultor independiente en materia electoral
Benito Nacif Hernández	2008 – 2014	
Lorenzo Córdova Vianello	2011 – 2014	
María Marvan Laborde	2011 – 2014	
Sergio García Ramírez	2011 – 2013	Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Arturo Sánchez Gutiérrez	2003 – 2010	Investigador del Colegio de México A.C.
Virgilio Andrade Martínez	2003 – 2010	Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal.
Marco Antonio Gómez Alcántar	2003 – 2010	Consultor independiente en materia electoral
María Lourdes del Refugio López Flores	2003 – 2008	Consultora independiente en materia electoral
María Teresa de Jesús González Luna Corvera	2003 – 2008	Jefa del Departamento de Apoyo a la Dirección Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza de la Universidad de Guadalajara
Andrés Albo Márquez	2003 – 2008	Director de Comunicación Social de BANAMEX
Rodrigo Morales Manzanares	2003 – 2008	Consultor independiente en materia electoral

*Reflexiones en torno al procedimiento de elección de los  
Consejeros Electorales del Consejo General del INE*

Luisa Alejandra Latapi Renner	2003 – 2008	Funcionaria de la Embajada de México en Brasil
Virgilio Rivera Delgadillo	2000 – 2003	Local del IFE en Zacatecas
Gastón Luken Garza	2000 – 2003	Miembro activo del PAN
Emilio Zebadúa González	1996 – 2000	Oficial Mayor de SEDESOL
Jacqueline Peschard Mariscal	1996 – 2003	Investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM
Juan Molinar Horcasitas	1996 – 2000	Miembro activo del PAN
Mauricio Merino Huerta	1996 – 2003	Profesor e Investigador del CIDE
Alonso Lujambio Irazábal	1996 – 2003	†
Jesús Cantú Escalante	1996 – 2003	Profesor del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey
Jaime Cárdenas Gracia	1996 – 2003	Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
José Barragán Barragán	1996 – 2003	Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
<b>Consejeros ciudadanos</b>		
Fernando Zertuche Muñoz	1994 – 1996	Historiador activo
José Woldenberg Karakowski	1994 – 1996	Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM
Ricardo Pozas Horcasitas	1994 – 1996	Integrante del Consejo Técnico Consultivo del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
José Agustín Ortiz Pinchetti	1994 – 1996	Miembro de la organización Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)
Miguel Ángel Granados Chapa	1994 – 1996	†
Santiago Creel Miranda	1994 – 1996	Miembro activo del PAN
<b>Consejeros magistrados</b>		
Luis Carballo Balvanera	1991 – 1994	Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo
Luis Tirado Ledezma	1990 – 1994	†
Germán Pérez Fernández del Castillo	1990 – 1994	Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM
Olga Hernández Espindola	1990 – 1994	Retirada de la vida pública
Luis Espinosa Gorozpe	1990 – 1994	Titular de la Notaría Pública No. 4, en el estado de Veracruz
Manuel Barquín Álvarez	1990 – 1994	Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Sonia Alcántara Magos	1990 – 1991	Titular de la Notaría Pública No. 18, en el estado de Querétaro
<b>Secretario Ejecutivo</b>		
Edmundo Jacobo Molina	2008 – 2014	
Manuel López Bernal	2005 – 2008	Consultor independiente en materia electoral
María del Carmen Alanís Figueroa	2004 – 2005	Magistrada de la Sala Superior del TEPJF
Fernando Zertuche Muñoz	1998 – 2004	Historiador activo
Felipe Solís Acero	1996 – 1998	Subsecretario de Enlace Legislativo de la SEGOB
<b>Director General</b>		
Agustín Ricoy Saldaña (encargado)	1994 – 1996	†
Arturo Núñez Jiménez	1993 – 1994	Gobernador de estado de Tabasco por el PRD
Emilio Chuayffet Chemor	1990 – 1993	Secretario de Educación Pública
<b>Secretario General</b>		
Agustín Ricoy Saldaña	1993 – 1996	†
Arturo Ruiz de Chávez	1990 – 1993	Retirado de la vida pública

Fuente: Elaboración propia.

## VI. Fuentes de consulta

### Bibliográficas

ACEVES BRAVO, Félix Andrés, *Diccionario Electoral Mexicano*, 2ª. Ed., México, Porrúa, 2006.

ACKERMAN, John M., (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

ACKERMAN, John M., (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

### Hemerográficas

CARRASCO Daza, Constanancio, «*La integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Una decisión judicial para materializar la norma constitucional*», *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, cuarta época, vol. 1, (10), julio-diciembre de 2012.

CÓRDOVA Vianello, Lorenzo, «*Análisis de la reforma electoral. Observaciones a la minuta de reforma electoral*», *Revista Quid Iuris*, Tribunal Electoral de Estado de Chihuahua, México, Año 8, vol. 23, 2014.

GARCÍA Ramírez, Sergio, «*Hechos y dichos*», *Revista Voz y Voto, Las cuentas de los Partidos Políticos*, (241), marzo de 2013.

### Electrónicas

CÁMARA DE DIPUTADOS. Comité Técnico de Evaluación, [consultada el 22 de febrero de 2014], disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/documentos/INE/INE\\_comite\\_2014.html/](http://www.diputados.gob.mx/documentos/INE/INE_comite_2014.html/)

INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA. La reforma electoral mexicana: un camino de incertidumbre, [consultada el 31 de enero de 2014], disponible en: <http://www.ietd.org.mx/reforma-electoral-camino-de-incertidumbre/>

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS. Comunicado IFAI-OA/004/2014, Disponible en [http://inicio.ifai.org.mx/\\_catalogs/masterpage/ifai.aspx#](http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/ifai.aspx#), [consultada el 23 de febrero de 2014]

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Observaciones a la minuta de reforma electoral, [consultada el 04 de febrero de 2014], *disponible en: [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/template.MAXIMIZE/Comunicados\\_de\\_prensa/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/template.MAXIMIZE/Comunicados_de_prensa/)*





# *LA RUTA HACIA UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO: PERFIL DEL JUZGADOR, ESFERAS DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y DERECHOS FUNDAMENTALES*

*Edgar Alán Arroyo Cisneros\**

**SUMARIO:** I. Introducción; II. El estado actual de la justicia constitucional en México: el péndulo entre un tribunal constitucional y un tribunal superior de casación; III. El perfil del juez constitucional; IV. Las esferas de la justicia constitucional y los Plenos de Circuito; V. Por una hermenéutica de los derechos; VI. Conclusiones; VII. Fuentes de consulta.

---

\* Secretario Académico y Profesor-Investigador de la División de Estudios de Posgrado e Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango. Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey. Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo, Maestro en Derecho y Doctor en Derecho por la Universidad Juárez del Estado de Durango. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Recibido: 6 de enero de 2015

Aceptado: 20 de enero 2015

**Resumen:** En este artículo se habrá de analizar el camino que ha seguido la justicia constitucional en México, observando el diseño institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional, así como su papel en la protección de los derechos fundamentales y el perfil del juez constitucional, dando cuenta del rol que al respecto les corresponderá a los Plenos de Circuito.

**Palabras clave:** tribunal constitucional, derechos humanos, justicia constitucional.

**Abstract:** In this article, we will analyze the way of constitutional justice in México, observing the institutional design of Mexican Supreme Court as constitutional court, as well as his paper in human rights protection and the profile of constitutional judge, underlining the role of Circuit Plenaries in this topic.

**Keywords:** constitutional court, human rights, constitutional justice.

## **I. Introducción**

La evaluación del trayecto hacia la formación de un genuino tribunal constitucional en el Estado mexicano, partiendo de la tesis de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) cumple sólo parcialmente con algunos de los requisitos que exige un órgano jurisdiccional de este tipo, es un paso necesario para discutir como es debido el *statu quo* de la justicia constitucional en nuestro país, así como para efectuar un examen de la naturaleza institucional de la propia SCJN.

Aunado a ello, es importante distinguir sus funciones como tribunal constitucional y como tribunal superior de legalidad o de casación, tomando como punto de referencia la reforma judicial de 1994 y la reforma constitucional de 6 de junio de 2011 en materia de amparo. Adminiculándolos con lo anterior, es menester estudiar tres aspectos que tienen que ver con la consolidación o no de la Corte como tribunal constitucional: el perfil de los juzgadores constitucionales, la relación entre esferas de la justicia constitucional y la figura de los Plenos de Circuito – creada por la aludida reforma constitucional de 6 junio de 2011–, así como la exigua jurisprudencia de derechos fundamentales que ha sido emitida por el máximo tribunal.

Uno de nuestros argumentos centrales es poner de manifiesto la pertinencia de que la SCJN desconcentre algunas de sus funciones para dedicarse a asuntos estrictamente de constitucionalidad y no de legalidad, o bien, la necesidad de propugnar la creación de un tribunal constitucional apartado del Poder Judicial de la Federación. A ello se dedicarán las siguientes líneas.

## **II. El estado actual de la justicia constitucional en México: en péndulo entre un tribunal constitucional y un tribunal superior de casación**

A raíz de la trascendental reforma judicial de 1994, la SCJN se ha autorrepresentado como un tribunal constitucional en México. Además del juicio de amparo y las controversias constitucionales, se instauraron

las acciones de inconstitucionalidad como un mecanismo más de defensa de la Constitución. Si bien es cierto que las controversias constitucionales ya existían con antelación a la entrada en vigor de la reforma, no habían tenido verdaderos efectos prácticos en el quehacer institucional de la Corte.

Consideramos necesario referirnos a la referida reforma judicial de 1994 con cierto nivel de profundidad, en razón de que representa el paradigma por virtud del cual la SCJN no encuentra su identidad. Es un hecho incontrovertible que las transformaciones constitucionales de 6 de junio de 2011 cobran otro tipo de particular importancia, pero primero es necesario aludir a 1994, por virtud de que en ese año se suma al vocablo de los juristas, de los politólogos y de los ciudadanos en general una fórmula lingüística extendida hasta la fecha: tribunal constitucional.

El Poder Judicial en México fue, hasta antes de 1995, un poder extraviado. Resolvía las disputas entre particulares con cierta diligencia pero también con problemas crónicos como el rezago en el desahogo de los expedientes. Existía un aparato de justicia que funcionaba en los hechos para dirimir los conflictos de legalidad —los de constitucionalidad eran más bien pocos, porque incluso en el juicio de amparo se ventilaban cuestiones de "constitucionalidad refleja" y no directa—. Sin embargo, en el plano político el contrapeso del Poder Judicial fue prácticamente nulo, empezando por el hecho de que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación eran nombrados y removidos libremente por el titular del Poder Ejecutivo en turno, como si de una de sus facultades constitucionales se tratara —porque atribución metaconstitucional sí lo era—. Lo que es lo mismo: en la balanza real del equilibrio político, el Poder Judicial estaba fuera de la ecuación.<sup>1</sup>

Desde ahora es importante mencionar el concepto de "constitucionalidad refleja" que señalábamos en el párrafo anterior. Por conducto de esta noción, la otrora "garantía de legalidad", hoy simple y llanamente derecho a la legalidad, implicó concebir la legalidad como un derecho fundamental

---

<sup>1</sup> Cfr. ARROYO Cisneros, Edgar Alán, *Reforma del Estado y Reforma Política. Propuesta para Durango*, Durango, UJED, 2013, p. 157.

exigible judicialmente, lo cual desde luego es plausible en cualquier contexto democrático. El conflicto estriba, sin embargo, en que se hablaba y sigue hablando de legalidad como algo vinculado a todos los litigios en México, de tal manera que al considerarse como derecho fundamental, el derecho de apelación es del conocimiento del autodenominado tribunal constitucional de nuestro país que es la SCJN. Dicha situación traerá consigo diversas problemáticas que referiremos con posterioridad.

En el contexto latinoamericano, con países que han retornado a la democracia después de gobiernos militares o que han intentado transitar a la misma después de décadas de gobierno autoritario, como en el caso de México, la reforma judicial y el Estado de Derecho son elementos indispensables tanto para la liberalización económica como para lo que más nos interesa en este punto: la democratización política.<sup>2</sup> El Poder Judicial simplemente estaba fuera de la balanza del juego político y alejada de los equilibrios institucionales, lo cual afectó el ejercicio de sus atribuciones por un periodo considerable de tiempo.

El Poder Judicial, con lo dicho, "más que tercer poder, era considerado un poder de tercera",<sup>3</sup> pues no guardaba una relación de paridad con el Ejecutivo y el Legislativo, ocupando un tercer sitio en lo concerniente a autoridad institucional, prestigio social y recursos económicos.<sup>4</sup> Ya en 1987 se introdujeron cambios que confirieron mayores facultades a la Suprema Corte, al Poder Judicial de la Federación —que comenzó a recibir mayores recursos financieros, con todo y que esta situación fue producto de una decisión del ex presidente Miguel de la Madrid y no de la política judicial— y a los poderes judiciales de los estados.<sup>5</sup> Sin embargo, hacía falta una transformación de gran envergadura que hiciera del Poder Judicial el vértice racional del triángulo del poder, y no el tercero ausente que hasta la fecha había sido.

---

<sup>2</sup> Cfr. FIX-FIERRO, Héctor, "La reforma judicial en México: ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va?", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2003, p. 251.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 252.

<sup>4</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>5</sup> Cfr. *Idem*.

Como una especie de *Big Bang* en el seno del poder público, el 5 de diciembre de 1994 el presidente Ernesto Zedillo envió al Senado de la República una iniciativa de reforma a varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el sistema de justicia.<sup>6</sup> La iniciativa proponía cambios significativos a la estructura y funciones del Poder Judicial de la Federación, definiendo una nueva composición para la Suprema Corte y ampliando su competencia en asuntos de constitucionalidad; se establecía el Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial Federal — con excepción de la Suprema Corte—, se instituía una carrera judicial formal y se producían innovaciones importantes en lo referente a la procuración de justicia y la seguridad pública.<sup>7</sup> Al hablar de una constitucionalidad, se otorgaba no sólo un mayor cúmulo de atribuciones para SCJN, sino un espacio de poder mucho más amplio cuando se le comparaba con el que tenía hasta antes de ese momento.

El decreto<sup>8</sup> entró en vigor, en la mayoría de sus disposiciones, el 1 de enero de 1995; tuvo situaciones controvertidas como la disposición transitoria que enviaba al retiro forzoso y anticipado a los 26 ministros de la Suprema Corte, componiéndose entonces por 11 miembros, lo que para algunas voces de la opinión pública equivalía a un "golpe de Estado" técnico contra uno de los poderes.<sup>9</sup> Aunque esa era parte de la visión, el tiempo demostraría que ese golpe de Estado no fue tal; todo lo contrario: el establecimiento de un Poder Judicial renovado y con revigorizados bríos que entraba a la arena política para reclamar su lugar como árbitro de los grandes asuntos nacionales.

En el decreto de reformas fueron 27 artículos constitucionales los modificados en torno a cinco grandes temas relacionados entre sí: la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los requisitos, designación y duración de los ministros; la creación del Consejo de la

---

<sup>6</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 259.

<sup>7</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>8</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994.

<sup>9</sup> Cfr. FIX-FIERRO, Héctor, *op. cit.*, nota 2, pp. 259-264.

Judicatura Federal y sus principales características y facultades; la jurisdicción constitucional; el Ministerio Público y el Sistema Nacional de Seguridad.<sup>10</sup>

La original Constitución mexicana de 1917 integró a la Corte con 11 ministros y ordenó que funcionara en Pleno, pero debido al enorme rezago acumulado, el número de jueces del alto tribunal llegó a ser de 26, permitiendo su funcionamiento en Pleno o en Salas; la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de 1994 expresaba que con la reducción de ministros se pretendía que la misma fuera un órgano más compacto y altamente calificado.<sup>11</sup>

Se pensó que la reforma de 1994 reforzaba a nuestra Suprema Corte como un tribunal constitucional, pues debía ocuparse casi exclusivamente de la interpretación constitucional: de aquellos asuntos que se refieren a la norma y procesos constitucionales.<sup>12</sup> Con razón, Jorge Carpizo apuntaba que se debían suprimir como facultades: a) todo lo relacionado con dirimir competencias en los diversos tribunales del país —tomando en cuenta que el artículo 106 constitucional desde abril de 1986 establecía que esta facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación, y luego entonces, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación podía atribuírsela a un órgano jurisdiccional diferente de la Suprema Corte— y b) la resolución de tesis contradictorias de los tribunales colegiados atribuida por la fracción XIII del artículo 107 constitucional.<sup>13</sup>

Otros asuntos que se ventilaron en la reforma de marras tuvieron que ver con los requisitos, designación y duración de los ministros de la Suprema Corte.<sup>14</sup> Sobre los requisitos que exigía el artículo 95 constitucional para poder ser ministro de la Corte, se modificaron varios de ellos: la fracción II suprimió el tope de edad, que era de sesenta y cinco años, para sólo

<sup>10</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge, "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 83, mayo-agosto de 1995, p. 807.

<sup>11</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 808 y 809.

<sup>12</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 810.

<sup>13</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>14</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 811.

dejar la edad mínima señalada de treinta y cinco años; la fracción III aumentó de cinco a diez años la antigüedad mínima de la posesión de título de licenciado en Derecho; la fracción V disminuyó de cinco a dos la residencia en el país antes de la designación y suprimió cualquier excepción a ella; se agregó una fracción VI para evitar que una persona con un puesto político durante el año previo al día del nombramiento fuera integrante de la Suprema Corte, y en este mismo sentido fue reformada la fracción V del artículo 55 constitucional para agregar a los ministros entre los funcionarios que no pueden ser electos senadores y diputados federales si no se separan definitivamente de sus funciones con anterioridad de dos años a la elección, al tiempo que el artículo 101 de la Carta Magna fue adicionado con un segundo párrafo para prohibirles a los ministros, magistrados federales, jueces de distrito o consejeros de la Judicatura Federal que actúen como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los tribunales federales, cerrando el círculo con la prohibición que se contenía en el párrafo tercero del mismo artículo 101 constitucional, por virtud de la cual no se les permitía a los ministros, salvo los provisionales o interinos, ser designados secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de algún Estado o jefe del Distrito Federal, si no habían transcurrido cuando menos dos años desde el día en que terminaron su función como ministros de la Suprema Corte.<sup>15</sup>

El procedimiento para la elección de ministros de la Corte, emanado de la reforma constitucional de 1994, es el siguiente: el presidente de la República somete a la consideración del Senado de la República una terna, de la que éste designará al nuevo integrante del alto tribunal —artículo 76, fracción VIII, del texto supremo—; tal designación será por las dos terceras partes de los senadores presentes y debe ser dentro del improrrogable plazo de treinta días —la iniciativa presidencial indicaba veinte días y la redacción del anterior artículo 96 constitucional diez días—; si el Senado no resuelve dentro de ese plazo, el presidente designará a quien, dentro de dicha terna, ocupará el cargo de ministro; si el Senado rechaza la terna, el presidente

---

<sup>15</sup> *Cfr. Ibidem*, pp. 811-813.



de la República presentará una nueva, y si ésta también es rechazada, el titular del Ejecutivo designará al ministro respectivo dentro de esa terna.<sup>16</sup>

Actualmente el artículo 94 de la ley fundamental establece que los ministros durarán quince años en su encargo; el artículo cuarto transitorio del decreto de reformas estableció un sistema escalonado para la terminación de los cargos de los once ministros designados: dos en 2003, dos en 2006, dos en 2009, dos en 2012 y tres en 2015.<sup>17</sup> El presidente del máximo órgano jurisdiccional del país era designado por el Pleno, de entre uno de ellos, por un periodo de un año; la reforma conservó la misma forma de elección del presidente de la Corte, pero determinó que la designación fuese por un periodo de cuatro años —tres en la iniciativa presidencial—, sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato posterior.<sup>18</sup>

Otro cambio mayor fue la creación del Consejo de la Judicatura Federal: un órgano responsable del gobierno y de la administración del Poder Judicial de la Federación, excluida la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>19</sup> El Consejo de la Judicatura Federal se ha convertido en un referente de la transición judicial en nuestro país, aunque está pendiente el debate sobre su rol y la administración a sí misma que efectúa la Suprema Corte.

También con un impacto profundo, la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 se refirió a la jurisdicción constitucional mexicana y al fortalecimiento de la defensa de la Constitución, para lo cual se le dio nuevos aires a la controversia constitucional, prevista desde 1917 en el artículo 105 de nuestro Código Político, pero muy poco utilizada por los términos generales nunca reglamentados en que se expresó.<sup>20</sup> A partir de la reforma se dispuso que sólo el Pleno de la Suprema Corte es competente para conocer de las controversias constitucionales, se excluyó de ellas la materia electoral; el titular de la acción es una entidad pública y no un

---

<sup>16</sup> *Cfr. Ibidem*, p. 814.

<sup>17</sup> *Cfr. Ibidem*, p. 815.

<sup>18</sup> *Cfr. Ibidem*, pp. 815 y 816.

<sup>19</sup> *Cfr. Ibidem*, p. 816.

<sup>20</sup> *Cfr. Ibidem*, p. 830.

particular, la Suprema Corte no puede ampliar los supuestos previstos en el texto constitucional, entre otras cuestiones.<sup>21</sup>

Por otro lado, la fracción II del artículo 105 constitucional creó una nueva garantía procesal en nuestra jurisdicción constitucional, a través de la cual la Corte conocerá "de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral"; el principio de relatividad de las sentencias en el juicio de amparo se mantuvo intocado, pero el nuevo medio de control constitucional sí tendría efectos de carácter general si la norma fuese declarada inconstitucional o inválida con una mayoría de por lo menos 8 ministros.<sup>22</sup>

En suma, con la renovación de las controversias constitucionales y la creación de las acciones de inconstitucionalidad, la competencia del Poder Judicial de la Federación se transformó inmensamente, pues con ellas ya iba a poder actuar de forma directa en la resolución de conflictos con un innegable trasfondo político; siempre que se plantee una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad habrá de estar subyacente un conflicto en el que los órganos de representación política o la totalidad de los órdenes jurídicos debatirán sobre la interpretación de alguna(s) norma(s) de naturaleza constitucional o legal, así como sobre el modo de repartición de poder político.<sup>23</sup>

Por lo que respecta al juicio de amparo, entre otras cosas, se verificó una modificación en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, que versa sobre el incumplimiento de la sentencia en el juicio de garantías. Dicha fracción decía: "Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda". Con la reforma, se adicionaron los siguientes elementos: a) el de excusabilidad de la ejecución de la

---

<sup>21</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 832-835.

<sup>22</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 835 y 836.

<sup>23</sup> Cfr. Cossío Díaz, José Ramón y Pérez de Acha, Luis Manuel, "Presentación": *id.* (comps.), *La defensa de la Constitución*, 3a. reimp., México, Distribuciones Fontamara, 2006, p. 7.

sentencia, por el que, si la Corte considera que es *inexcusable* el incumplimiento de esa sentencia se procederá de acuerdo a lo que ordenaba y ordena el primer párrafo de esa fracción; b) si la Corte estima que el incumplimiento es *excusable*, previa declaración de incumplimiento o repetición, requerirá a la autoridad responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia y si no lo hace, entonces se aplicará la primera parte de esa fracción XVI; c) la Corte, *de oficio*, cuando la naturaleza del acto lo permita y una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá ordenar el *cumplimiento sustituto* de la sentencia, si la ejecución de ésta afecta gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso; d) el quejoso también podrá solicitar el *cumplimiento sustituto* de la sentencia ante el órgano correspondiente, siempre y cuando la naturaleza del acto lo permita; e) estas reglas son aplicables a la controversia constitucional y a la acción de inconstitucionalidad.<sup>24</sup>

Con la reforma de 1994 la lucha por la democratización se llevó a la arena judicial a través del discurso constitucional, rescatando a la Suprema Corte de su aislamiento —relativo y auto-impuesto— frente a las cuestiones netamente políticas.<sup>25</sup> Cada vez más, la Corte desempeña un papel de árbitro social y político al momento de resolver asuntos de constitucionalidad.<sup>26</sup> Como vigilante, censor y guardián del cambio social e institucional, el máximo órgano jurisdiccional del país es también el ente decisor, en última instancia, de los grandes asuntos nacionales.

Teniendo como base todo lo anterior, es posible argüir que las modificaciones de diciembre de 1994 le otorgaron un nuevo papel a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como *poder del Estado*, en el más puro sentido político, así como una función de órgano límite en el control constitucional y legal de las normas generales subconstitucionales

---

<sup>24</sup> Cfr. *Op. cit.*, nota 10, pp. 839-841.

<sup>25</sup> Cfr. FIX-FIERRO, Héctor, *op. cit.*, nota 2, p. 273.

<sup>26</sup> Cfr. LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y FIX-FIERRO, Héctor, "¡Tan cerca, tan lejos!". Estado de Derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 97, enero-abril de 2000, p. 217.

y de los actos de aplicación, sujetos a su competencia.<sup>27</sup> Se tendieron puentes a la consecución de un nuevo equilibrio constitucional por conducto de la ampliación y fortalecimiento de atribuciones constitucionales del Poder Judicial, mayor independencia y organización eficiente de éste.<sup>28</sup>

Algún tiempo después continuarían las enmiendas al texto de la Carta Fundamental en lo relativo al Poder Judicial. En 1996 se introdujeron dos cambios más en el Poder Judicial de la Federación: el Tribunal Federal Electoral fue incorporado de manera formal a dicho poder y se otorgó a la Suprema Corte la facultad de examinar la constitucionalidad de leyes electorales federales y locales.<sup>29</sup> En 1999 se aprobó un decreto de reformas a la Constitución por el que se modificaron los artículos 94, 97, 100 y 107,<sup>30</sup> que sometió al Consejo de la Judicatura Federal al control de la Suprema Corte, que en consecuencia designa a cuatro de los siete integrantes del Consejo, tiene la facultad de revisar las resoluciones más importantes de éste y puede ordenarle la expedición de acuerdos generales; se confirió además a la Corte la facultad de resolver sólo los asuntos que considere importantes y relevantes, reenviando los demás a los tribunales colegiados de circuito.<sup>31</sup>

El ciclo de reformas aquí reseñado superficialmente no se ha insertado dentro de una estrategia global de Reforma del Estado, sino que más bien los cambios se han producido de forma aislada, como advierte Carbonell.<sup>32</sup> El mismo autor es de la opinión de que quizá por su poco peso político específico, el Poder Judicial ha sido el que menos atención ha recibido de los estudiosos de las transiciones a la democracia.<sup>33</sup> A esta observación cabría complementarla aduciendo que si en la teoría no ha tenido las

---

<sup>27</sup> Cfr. ROLDÁN Xopa, José, *La nueva organización del Poder Judicial de la Federación y la defensa de la Constitución*: COSSÍO Díaz, José Ramón y PÉREZ de Acha, Luis Manuel, (comps.), *La defensa de la Constitución*, 3a. reimp., México, Distribuciones Fontamara, 2006, p. 127.

<sup>28</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 129-133.

<sup>29</sup> Cfr. FIX-FIERRO, Héctor, *op. cit.*, nota 2, p. 264.

<sup>30</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 1999.

<sup>31</sup> Cfr. FIX-FIERRO, Héctor, *op. cit.*, nota 2, p. 264.<sup>32</sup> Cfr. CARBONELL Sánchez, Miguel, "Poder Judicial y transición a la democracia: la reforma de 1999", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 97, enero-abril de 2000, p. 346.

<sup>33</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 331.

aproximaciones suficientes, en la *praxis pública* mucho menos se ha desarrollado lo suficiente.

Nuestra atención, justo aquí, hay que enfocarla en el hecho de que a partir de la reforma judicial de 1994, la labor jurisdiccional ocupa un sitio central en el poder público y en los procesos de toma de decisiones. Reforzar y vigorizar al Poder Judicial debe ser una tarea constante y compartida por todos. Entre otras cosas, y para completar la transición judicial —como uno de los ejes de la transición democrática—, hay que definir de una vez por todas el papel de la Suprema Corte como tribunal superior de casación o tribunal constitucional.

Por otro lado, reseñaremos enseguida algunas de las modificaciones que sufre el Poder Judicial de la Federación con motivo de las reformas constitucionales en materia de amparo del 6 de junio de 2011, las cuales surgieron ante la necesidad de modernizar el sistema del principal medio de control de la constitucionalidad en México. Aportación en buena medida del Derecho Nacional a otros regímenes jurídicos allende las fronteras - para orgullo de los juristas-, el juicio de amparo se incrustó sin embargo en el nuevo siglo como un instrumento procesal vetusto, anacrónico en algunos de sus aspectos medulares y urgido de una puesta al día ante el panorama globalizador, de cuyos efectos no puede -y no debe- escapar lo legal.<sup>34</sup>

Complementariamente a estos cambios de la Carta Magna, se suscitó una no menos trascendente reforma en materia de derechos humanos tan sólo cuatro días después, el 10 de junio del mismo 2011; esta modificación al apartado dogmático de la Constitución representa un giro sustancial para la prédica y práctica de los derechos fundamentales -las otrora garantías individuales-, de cuya principal protección ha estado encargado históricamente el amparo. Era de suponer que tanto por exigencia constitucional, como por compromiso público de los legisladores, quedaría lista en breve término la legislación secundaria que regularía los detalles de

---

<sup>34</sup> ARROYO Cisneros, Edgar Alán, "El juicio de amparo en el desamparo", *El Sol de Durango*, Durango, año LXVI, núm. 23, 345, 7 de febrero de 2013, p. 5/B.

los postulados elevados al mismísimo rango del Texto Máximo de la Nación, en un tema tan delicado como el amparo -instancia terminal de la mayoría de los asuntos litigiosos en el país-.

No obstante que el segundo artículo transitorio del decreto respectivo disponía que la nueva ley de amparo tendría que estar lista dentro de los 120 días posteriores, el legislador hizo caso omiso del mandato constitucional, deteniendo la normativa deliberadamente, con lo cual el tiempo original se convirtió en más de año y medio. Si los congresistas se llegan a preguntar los porqués de su descrédito ante la ciudadanía, es menester que empiecen por voltear a ver el incumplimiento de sus obligaciones.

Ante la evidente inconstitucionalidad por omisión derivada del lamentable (no) actuar de nuestros representantes que se desprende del caso en análisis, es preciso también reflexionar sobre la utilidad de figuras como las candidaturas independientes, buscando que los ciudadanos podamos acceder a los cargos de elección popular lejos de la influencia de los poderes fácticos, entre los cuales hay que contar a los partidos políticos.

Transformaciones tan relevantes como la introducción del interés legítimo en el amparo -al lado del restringido interés jurídico que ha prevalecido en este proceso, el acotamiento del principio de relatividad de las sentencias, la inclusión de las declaratorias generales de inconstitucionalidad, la creación de los plenos de circuito, la adopción de parámetros jurisprudenciales como "la apariencia del buen Derecho" y el "interés social" para la suspensión del acto reclamado, el establecimiento del amparo adhesivo, la derogación del sobreseimiento por caducidad de la instancia, la prohibición de archivar juicios sin que antes se haya cumplido efectivamente la sentencia protectora de amparo, entre otras cuestiones, sólo podrían tener buen asidero hasta que no se detallaran en la nueva ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal del 2 de abril de 2013.

La concreción de la nueva ley de amparo no debe ser óbice para reclamar a los tribunales su desdén por el Estado de Derecho y la cultura de la legalidad. Los hacedores de la ley tienen que ser los primeros en cumplirla. Si en el futuro siguen demostrando plena inobservancia de las normas jurídicas, la confianza social que generen seguirá yendo a la baja.

Ahora bien, cuatro días después de la reforma constitucional en materia de amparo, se suscitó una en el ámbito de los derechos humanos con impactos profundos para la teoría y la praxis del Derecho en México, al introducir instituciones, principios y postulados como los siguientes: cambio de la vetusta denominación de "garantías individuales" por la "derechos humanos", "reconocimiento" y no "otorgamiento" de los derechos humanos, introducción del control de convencionalidad al lado del tradicional control de constitucionalidad, principio de interpretación "pro personae" principio de interpretación conforme, obligación de las autoridades consistente en promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, entre otras.

Pasemos ahora sí a sopesar las funciones de la SCJN, que son simultáneamente de constitucionalidad y legalidad/casación. Mientras que por un lado analiza controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que realzan su labor como tribunal constitucional defensor de la división de poderes y la supremacía constitucional, por el otro revisa juicios de amparo en donde la legalidad es el meollo del asunto, sirviendo como órgano límite de última instancia. Se entra así en una franca contradicción al analizar el modelo tan peculiar seguido por la SCJN.

El diseño y las atribuciones de la Suprema Corte no son congruentes en toda la extensión de la palabra, pues además de que el modelo que tiene es muy parecido —como de hecho lo es toda la estructura del Poder Judicial de la Federación, según se verá más adelante— al de Estados Unidos —con la salvedad de que la Corte Suprema estadounidense sí ha construido una jurisprudencia progresista de los derechos, caso contrario al nuestro—, no se puede hablar de coherencia plena si hay una autorrepresentación como tribunal constitucional pero una actuación

esencial como tribunal de legalidad. Concordando con Cárdenas Gracia, "la naturaleza jurídico-constitucional de la actual Suprema Corte es técnicamente confusa".<sup>35</sup>

Algunos de los más importantes constitucionalistas de nuestro país han convenido en la necesidad de contar con un tribunal constitucional diferente a la Suprema Corte, lo cual ya es, *per se*, un argumento muy fuerte para demostrar que la propia Suprema Corte, en su configuración actual e histórica, no puede ser considerada un tribunal constitucional en toda la extensión de la palabra.

Jaime Cárdenas Gracia es categórico cuando manifiesta lo siguiente: "La reforma de 1994 hizo de la Suprema Corte un Tribunal Constitucional absurdamente colocado en el Poder Judicial. La gravedad técnica de ello se manifiesta".<sup>36</sup> Y es todavía más contundente en el momento en que afirma que una futura reforma constitucional, o incluso, una nueva Constitución (que de hecho es su tesis central) debe advertir este aspecto: "Tanto por la deficiencia que implica el presente acomodo de la Suprema Corte en el esquema de los poderes públicos como porque políticamente es necesario contar con un Tribunal Constitucional que realmente sea autónomo e independiente de los poderes y partidos".<sup>37</sup> Y acota que con lo anterior, se logrará que el tribunal constitucional, "en democracia, si la hay, sea el garante de la defensa constitucional".<sup>38</sup>

A su vez, Pedro Salazar Ugarte<sup>39</sup> pone de manifiesto la necesidad de crear una instancia independiente que circunscriba su área de competencia a las materias constitucionales con efectos generales, como al estilo europeo lo han hecho países como Chile, si no se decide por definir a la Suprema Corte con tales atribuciones.

---

<sup>35</sup> CÁRDENAS Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 1ª. reimp., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 256.

<sup>36</sup> *Idem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 257.

<sup>38</sup> *Idem*.

<sup>39</sup> Cfr. SALAZAR Ugarte, Pedro, "Notas para la transición constitucional en México", *Reforma Judicial. Revista mexicana de justicia*, México, núm. 8, julio-diciembre de 2006, p. 76.



En la misma tesitura, Miguel Carbonell<sup>40</sup> ha puntualizado que podría tener lugar próximamente una modificación de carácter institucional dentro de la construcción de un Estado de Derecho en México, consistente precisamente en crear un tribunal constitucional, "distinto y separado de la jurisdicción ordinaria que ejercen la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el resto de los órganos del Poder Judicial Federal".<sup>41</sup>

En 1994 —antes de la entrada en vigor de las acciones de inconstitucionalidad—, el entonces ministro presidente de la Suprema Corte Ulises Schmill,<sup>42</sup> escribía que el amparo y las controversias constitucionales eran los medios por los cuales se llevaba a cabo el control de la regularidad constitucional el Estado mexicano. Vale preguntarnos: ¿se puede controlar la regularidad constitucional íntegramente a través de un proceso -el amparo- que sólo tiene efectos relativos en sus sentencias?

El renombrado jurisconsulto Héctor Fix-Zamudio<sup>43</sup> manifiesta que no es necesario crear un Tribunal Constitucional en México, sino fortalecer la actuación de la Corte, sugiriendo incluso que se agregue el calificativo de "constitucional" a su denominación, para que se precise su naturaleza de órgano encargado del control constitucional.

Sin embargo, debe decirse que lo descrito por el maestro Fix-Zamudio ha sido un intento permanente de la Corte que no ha logrado aterrizar. Con el control constitucional que se sigue actualmente en México, la Constitución

---

<sup>40</sup>Cfr. CARBONELL Sánchez, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, 2ª. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 125.

<sup>41</sup> *Idem*.

<sup>42</sup> Cfr. SCHMILL Ordóñez, Ulises, *Las competencias jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México*: GARCÍA Laguardia, Jorge Mario et al., *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994, p. 60.

<sup>43</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional y control de legalidad en México*: VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coordinadores), *El Estado Constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. I., p. 268.

como norma que aspira a ser duradera, se encuentra en una encrucijada, en el sentido que le da De los Santos Olivo.<sup>44</sup>

Algunas posturas, sobre todo las provenientes del Poder Judicial de la Federación, insisten en reafirmar el carácter de la Suprema Corte como tribunal constitucional, y no sólo rechazan la idea de establecer un órgano jurisdiccional encargado exclusivamente de dirimir cuestiones constitucionales, sino que tildan a esta idea de peligrosa.

Una mente brillante como la del ministro en retiro Juan Díaz Romero va en este sentido, porque el establecimiento de un tribunal constitucional autónomo "introduce un elemento extralógico con los inconvenientes de confrontaciones, inseguridad y demérito del Poder Judicial".<sup>45</sup> Es decir, según esta postura la autonomía traería más problemas que soluciones.

El mismo jurista asegura que la evolución de la Suprema Corte en relación con el control de la constitucionalidad ha tenido que ver con tres aspectos: la emancipación de la Suprema Corte como concedora forzosa y directa de asuntos ordinarios y de legalidad, por lo que resuelve los asuntos más importantes y trascendentes, como son los de constitucionalidad; se ha otorgado a la Suprema Corte una muy amplia facultad discrecional para conocer esos asuntos más importantes o adscribirlos a los tribunales colegiados, por medio de la facultad de atracción, de la admisión del recurso de revisión en amparo directo y de la facultad de remisión a los tribunales colegiados de circuito; se ha dotado a la Suprema Corte de una voz terminal o última palabra unificadora del criterio jurídico nacional.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Cfr. DE LOS SANTOS OLIVO, Isidro, *La Constitución en la encrucijada. Permanencia y cambio constitucional en la democracia mexicana*: VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coordinadores), *El Estado Constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. II, p. 729.

<sup>45</sup> DÍAZ ROMERO, Juan, *Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*: FERRER Mac-Gregor, Eduardo y ZALDÍVAR Lelo de Larrea, Arturo (coordinadores), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Marcial Pons, 2008, t. II., p. 206.

<sup>46</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 204.

José de Jesús Gudiño Pelayo también se declaró convencido de que por su ámbito competencial, fisonomía y funciones, la Suprema Corte es un auténtico tribunal constitucional, aunque no concentre en su seno, entre otras cosas, la facultad de interpretar la Constitución.<sup>47</sup>

El constitucionalista español Manuel Aragón, citado por Díaz Romero,<sup>48</sup> piensa que si en México hubiera un tribunal constitucional aparte de la Suprema Corte, se presentarían problemas de conflicto, roce e interconexión entre ambos, como ha sucedido en Colombia y España con las dos jurisdicciones (el tribunal superior de legalidad y el tribunal constitucional).

Son muy respetables los conceptos de Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Aragón y quienes defienden el rol de la Suprema Corte como tribunal constitucional; sin embargo, quien esto escribe es de la idea de crear un órgano jurisdiccional diferente, fuera de la órbita del Poder Judicial de la Federación y encargado de dirimir asuntos estrictamente de constitucionalidad, dejando las cuestiones límite de legalidad o casación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Otra opción es conferirle el papel a la Corte de tribunal constitucional, pero creando a su vez un tribunal superior de legalidad en cuyo seno se ventilen las casaciones que hasta ahora han absorbido en buena medida el trabajo de la SCJN.

### **III. El perfil del juez constitucional**

Una vez que se han hecho las distinciones pertinentes entre un tribunal constitucional y un tribunal superior de casación o legalidad, toca el turno de referirnos al perfil que, en nuestra perspectiva, debe cumplir un juez constitucional.

En México, la Suprema Corte está integrada en su mayoría por ministros que provienen de la carrera judicial, si bien es cierto que algunos de sus

---

<sup>47</sup> Cfr. GUDIÑO Pelayo, José de Jesús, *La participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la construcción del modelo democrático mexicano: Laberintos de la justicia*, México, Editora Laguna-Universidad Juárez del Estado de Durango, 2007, p. 32.

<sup>48</sup> ARAGÓN, Manuel, cit. pos. Díaz Romero, Juan, *op. cit.*, nota 45, pp. 208 y 209.

miembros son "externos" o desarrollados en profesiones jurídicas diferentes a la judicatura. Un tribunal constitucional tiende a tener más perfiles de estos últimos, pues como recuerda Carbonell,<sup>49</sup> hay distinta formación y sensibilidad entre quienes resuelven cuestiones de legalidad y aquellos que lo hacen sobre temas constitucionales.

Pedro Salazar,<sup>50</sup> en un interesante e importante artículo periodístico publicado el 8 de diciembre de 2010, en ocasión de la terna femenina finalmente desechada para sustituir al fallecido ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, establece para quien un tribunal constitucional requiere de miembros instruidos en argumentación jurídica, en teoría normativa y en prácticas deliberativas —formación teórica y entrenamiento en la reflexión moral—, mientras que una corte o tribunal superior de casación exige la presencia de jueces profesionales, con experiencia litigiosa y formación práctica —trayectoria práctica y adiestramiento técnico—. De las anteriores notas ofrecidas por el constitucionalista aludido, se desprende que la Suprema Corte, al estar conformada principalmente por integrantes de carrera judicial, y por ende, expertos en lógica jurídica y litigiosa concreta, difícilmente puede producir un desarrollo jurisprudencial expansivo y progresista de los derechos fundamentales, pues éstos se interpretan con técnicas de argumentación bastante distintas a las empleadas por los jueces de carrera, como la ponderación o principio de proporcionalidad. Al decir de Prieto Sanchís,<sup>51</sup> una Constitución de principios se garantiza a través de mecanismos jurisdiccionales, pero reiterando, las modernas constituciones requieren de una interpretación más amplia, con efectos de irradiación, lo cual no es una materia para la que se haya entrenado a un juez de carrera.

Referiremos, en nuestra idea, diez características mínimas que debe poseer un juzgador cuya tarea principal sea la resolución de asuntos de

---

<sup>49</sup> Cfr. CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, nota 40, pp. 126 y 127.

<sup>50</sup> Cfr. SALAZAR Ugarte, Pedro, "La ministra", *El Universal*, disponible en web: <http://eluniversal.com.mx/editoriales/50901.html>

<sup>51</sup> Cfr. PRIETO Sanchís, Luis, *Tribunal constitucional y positivismo jurídico*: FERRER Mac-Gregor, Eduardo (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, 4ª. ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, t. I., p. 487.

constitucionalidad, mismo que pudiera servir como marco de referencia para identificar el perfil de juez que necesitamos —las primeras tres de ellas puntualizadas, como veíamos, por Pedro Salazar—:

- a) Estar instruido en argumentación jurídica. Cualquier juez constitucional, efectivamente, tendría que dominar las teorías clásicas y modernas de la argumentación jurídica, porque trabajará con base en razones.
- b) Estar entrenado en teoría normativa. Una teoría normativa en general servirá indefectiblemente como basamento teórico, ideológico y filosófico del juzgador.
- c) Estar capacitado en prácticas deliberativas. Al decir de Salazar Ugarte, este punto en concreto implica una sólida formación teórica y de reflexión acerca de la moral.
- d) Estar dotado de una filosofía garantista. Asumiendo que el garantismo es, entre muchas otras cosas, una reivindicación de la revolución copernicana de la modernidad según la cual se invierten las relaciones entre gobernantes y gobernados situando en primer lugar a los derechos de los segundos antes y por encima de los poderes de los primeros, el juez constitucional tendría que ser un juez garantista.
- e) Ser un experto en el Derecho Constitucional. Los asuntos de constitucionalidad pueden referirse a una multiplicidad de ramas, pero el juez constitucional debe ser un personaje lo más versado posible en el conocimiento y entendimiento de la Constitución.
- f) Ser un experto en la Teoría General de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Ambas ramas forman parte del bagaje técnico mínimo del juez constitucional.
- g) Ser competente para la retórica y el arte discursivo. Es un punto que se relaciona con la argumentación, aunque está referido sustancialmente a la posibilidad de que el juez comunique fluidamente sus razones al gran auditorio de la sociedad civil.
- h) Ser un líder nato. Los intérpretes de la Constitución y de los derechos deben ser, por antonomasia, verdaderos líderes y formadores de opinión pública.
- i) Tener una formación política, cívica y ética indispensable, teniendo una mentalidad progresista. Derecho y Política son las dos caras de

una misma moneda, además de que los asuntos constitucionalmente están dotados de una fuerte carga política, por lo que su concepción no puede soslayarse.

- j) Poseer habilidades propias del constitucionalismo democrático. El principal gendarme de la Constitución tiene que ser, simultáneamente, un demócrata.

#### **IV. Las esferas de la justicia constitucional y los Plenos de circuito**

Dentro de las innovaciones más relevantes de la ya sintetizada reforma constitucional en materia de amparo de 6 de junio de 2011, encontramos la figura de los Plenos de Circuito. ¿Por qué es importante hablar de ella en esta ponencia? Porque dichos Plenos de Circuito asumirán parte de una tarea esencial que antes estaba encomendada a la SCJN y que absorbía mucho de su tiempo. Nos referimos a la resolución de las contradicciones de tesis que así sustenten los tribunales colegiados de un mismo Circuito. La actual redacción del artículo 107 constitucional, en su fracción XIII, reza de la siguiente manera:

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción

ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Procurador General de la República o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción

Entre otras cosas, lo que se busca es lograr una uniformidad, homogeneidad y armonía de criterios al interior de un mismo Circuito, lo cual es saludable por las variables geográficas que tiene la dinámica jurisdiccional en México, además de que los mismos miembros de los tribunales colegiados integrarán los Plenos, evitando el aumento indiscriminado e innecesario de la infraestructura judicial, de por sí afectada por la insuficiencia presupuestal. Sostenemos que la creación de los Plenos de Circuito, al descargar parte del trabajo de resolución de tesis contradictorias que estaba encomendado en su totalidad a la SCJN, puede ayudarle en su tránsito eventual hacia un tribunal constitucional en toda la extensión de la expresión. Sin embargo, seguirían faltando requisitos necesarios, empezando por la ventilación de asuntos de "constitucionalidad refleja", mismos que deben ser competencia de los tribunales colegiados y no de un tribunal constitucional.

## V. Por una hermenéutica de los derechos

La SCJN no ha producido una jurisprudencia sistemática en materia de derechos fundamentales, lo cual se configura como una de las razones de peso para que no pueda ser considerada como un tribunal constitucional en toda la extensión de la fórmula.

La Suprema Corte se ha convertido, a raíz de la reforma judicial de finales de 1994, en un verdadero árbitro de los conflictos políticos entre poderes. Sin embargo, no ha creado una jurisprudencia consistente (y con ello eficaz) en materia de derechos fundamentales, que debería ser la labor principal de un tribunal constitucional. En palabras de Ana Laura Magaloni, es una tarea pendiente de la Corte "desarrollar de manera sistemática el contenido y alcance de los derechos fundamentales".<sup>52</sup>

La mayoría de los asuntos que se tramitan ante la Suprema Corte, en Pleno o en Salas, son de legalidad, particularmente en materia fiscal (incluso la primera, cuando su función es esencialmente en las materias civil y penal). Ello implica, en palabras del ministro en retiro Genaro Góngora Pimentel,<sup>53</sup> la escasa reclamación de derechos relativos a otras materias, dato importante porque "una de las principales intenciones de la reforma constitucional de 1994, fue que la Corte funcionara como un tribunal de rango constitucional".<sup>54</sup> En su oportunidad, el entonces ministro presidente de la Primera Sala, José Ramón Cossío, expresó su preocupación en el Informe correspondiente al año 2006, pues el 85% de los casos de dicha Sala tuvo que ver únicamente con impugnaciones relativas a los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, constitucionales.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> MAGALONI Kerpel, Ana Laura, *¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?:* FERRER Mac-Gregor, Eduardo y ZALDÍVAR Lelo de Larrea, Arturo (coordinadores), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Marcial Pons, 2008, t. II., p. 278.

<sup>53</sup> Cfr. GÓNGORA Pimentel, Genaro David, *La lucha por el amparo fiscal. Evolución del artículo 31, fracción IV, constitucional, en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (principios de proporcionalidad y equidad tributarios)*, pról. de Luis Ortiz Hidalgo, México, Porrúa, 2007, p. 317.

<sup>54</sup> *Idem*.

<sup>55</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 319.



Como ya se dijo, la creación de los Plenos de Circuito es un buen primer paso para descarrar una tarea que no le corresponde a un tribunal constitucional, sino a uno superior de legalidad o casación. Sin embargo, lo más importante es filtrar los verdaderos asuntos de importancia en temas de derechos fundamentales para que sean éstos los que puedan llegar a ser del conocimiento de la SCJN, de tal manera que el expediente de los derechos en México se vivifique, se solidifique y se consolide en aras de una interpretación expansiva, progresista y dinámica de las prerrogativas ciudades y libertades públicas.

## **VI. Conclusiones**

Primera.- La identidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra extraviada, porque sus atribuciones combinan las de un tribunal constitucional y las de un tribunal superior de legalidad.

Segunda.- La reforma judicial de 1994 fue un punto de inflexión para la Reforma del Estado y la transición democrática en nuestro país, aunque contribuyó a la creación de esa identidad extraviada de la Corte recién referida.

Tercera.- Las reformas constitucionales de junio de 2011 en materia de amparo y derechos humanos suponen un cambio trascendente para el Derecho mexicano, aunque por lo que hace al rediseño institucional de la SCJN no modifican el *statu quo*.

Cuarta.- Sigue existiendo una necesidad de definir la naturaleza de la Corte entre un tribunal constitucional que se dedique a la defensa de la Constitución y los derechos fundamentales, y un tribunal superior de casación ante el que se ventilen únicamente cuestiones de legalidad.

Quinta.- El perfil del juzgador constitucional es relevante para hablar de un tribunal constitucional en toda su amplitud, debiendo poseer características especiales, mínimas necesarias.

Sexta.- Los Plenos de Circuito son nuevas figuras creadas por la reforma constitucional en materia de amparo del 2011, mismas que pueden ayudar a la SCJN a convertirse en un tribunal constitucional; sin embargo, la división de atribuciones de la misma es el gran tema pendiente.

Séptima.- Es indispensable porfiar una hermenéutica de los derechos en la SCJN, en aras de construir una jurisprudencia consistente en materia de derechos fundamentales que hasta la fecha ha brillado por su ausencia.

Octava.- Si algún día en el corto plazo la SCJN logra llegar a conocer asuntos de estricta constitucionalidad y derechos fundamentales por medio del juicio de amparo —ocupándose también de los efectos entre particulares de los derechos a través de esta garantía constitucional—, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, además de que se genere un tribunal superior de casación que funja como órgano límite en asuntos de legalidad, el único inconveniente que quedaría para la plena configuración de la Corte como tribunal constitucional sería su adscripción a una de las tres ramas tradicionales en que se divide el poder público.

Novena.- Si por el contrario, los anteriores elementos no se presentan, seguirá siendo del todo necesaria la creación de un tribunal constitucional que se configure como órgano autónomo, alejado de la esfera de influencia del poder público en general.

Décima.- El rumbo institucional en México parece ser indicativo de que esta última alternativa es la más idónea, con todo y la naturaleza histórica, cultural y tradicional que la Suprema Corte posee.

## VII. Fuentes de Consulta

### Bibliográficas

ARROYO CISNEROS, Edgar Alán, "El juicio de amparo en el desamparo", *El Sol de Durango*, Durango, año LXVI, núm. 23, 345, 7 de febrero de 2013.

ARROYO Cisneros, Edgar Alán, *Reforma del Estado y Reforma Política. Propuesta para Durango*, Durango, UJED, 2013.

CARBONELL Sánchez, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, 2ª. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

CÁRDENAS Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 1ª. reimp., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

COSSÍO Díaz, José Ramón y Pérez de Acha, Luis Manuel, "Presentación": *id.* (comps.), *La defensa de la Constitución*, 3a. reimp., México, Distribuciones Fontamara, 2006.

DE LOS SANTOS Olivo, Isidro, *La Constitución en la encrucijada. Permanencia y cambio constitucional en la democracia mexicana*: VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coordinadores), *El Estado Constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. II.

DÍAZ Romero, Juan, *Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*: FERRER Mac-Gregor, Eduardo y ZALDÍVAR Lelo de Larrea, Arturo (coordinadores), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Marcial Pons, 2008, t. II.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional y control de legalidad en México*: VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coordinadores), *El Estado Constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. I.

GÓNGORA Pimentel, Genaro David, *La lucha por el amparo fiscal. Evolución del artículo 31, fracción IV, constitucional, en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (principios de proporcionalidad y equidad tributarios)*, pról.. de Luis Ortiz Hidalgo, México, Porrúa, 2007.

GUDIÑO Pelayo, José de Jesús, *La participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la construcción del modelo democrático mexicano*, GUDIÑO Pelayo, José de Jesús, *Laberintos de la justicia*, México, Editora Laguna-Universidad Juárez del Estado de Durango, 2007.

MAGALONI Kerpel, Ana Laura, *¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?:* FERRER Mac-Gregor, Eduardo y ZALDÍVAR Lelo de Larrea, Arturo (coordinadores), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Marcial Pons, 2008, t. II.

PRIETO Sanchís, Luis, *Tribunal constitucional y positivismo jurídico:* FERRER Mac-Gregor, Eduardo (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, 4ª. ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, t. I.

ROLDÁN Xopa, José, *La nueva organización del Poder Judicial de la Federación y la defensa de la Constitución:* COSSÍO DÍAZ, José Ramón y PÉREZ de Acha, Luis Manuel, (comps.), *La defensa de la Constitución*, 3a. reimp., México, Distribuciones Fontamara, 2006.

SCHMILL Ordóñez, Ulises, *Las competencias jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México:* GARCÍA Laguardia, Jorge Mario et al., *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994.

### **Hemerográficas**

CARBONELL Sánchez, Miguel, "Poder Judicial y transición a la democracia: la reforma de 1999", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 97, enero-abril de 2000.

CARPISO, Jorge, "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 83, mayo-agosto de 1995.

FIX-FIERRO, Héctor, "La reforma judicial en México: ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va?", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2003.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y FIX-FIERRO, Héctor, "¡Tan cerca, tan lejos!". Estado de Derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 97, enero-abril de 2000.

SALAZAR Ugarte, Pedro, "La ministra", *El Universal*, disponible en web: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/50901.html>

SALAZAR Ugarte, Pedro, "Notas para la transición constitucional en México", *Reforma Judicial. Revista mexicana de justicia*, México, núm. 8, julio-diciembre de 2006.



# *LA FUNCIÓN DEL NOTARIO PÚBLICO COMO ACTO DE AUTORIDAD Y LOS DERECHOS HUMANOS*

*Javier Ignacio Camargo Nassar\**

En memoria de Juan García López  
"por los tiempos que se han ido..."

**SUMARIO:** I. Introducción; II. Desarrollo del tema; 1. La función del notario determinada en una norma general; 2. La naturaleza formal y material de los actos de autoridad; 3. Una breve referencia al contenido del artículo primero de la Constitución; A. Qué son los derechos humanos; B. Principios que regulan los derechos humanos; C. Métodos de interpretación; IV. Conclusiones; V. Fuentes de consulta.

---

\* Profesor Investigador de la Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chihuahua. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México e Investigador del Sistema Nacional de Investigadores CONACyT. Notario Público Número Tres, en Ciudad Juárez, Chihuahua, México.

**Resumen:** Este trabajo tiene por objeto analizar la actuación de los particulares notario público a la luz de las obligaciones establecidas para las autoridades en materia de derecho humanos en el artículo primero de la Constitución y los artículos primero y quinto de la Ley de Amparo, para determinar si sus actos son considerados como actos de autoridad y en consecuencia deben ajustarse a lo dispuesto por el artículo primero citado y por los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte.

**Palabras clave:** actos de autoridad, notario público, ley de amparo, derechos humanos.

**Abstract:** The objective of the present article it is to analyze the performance of individual notary public in the light of the obligations established by the authorities on human rights in the first article of the Constitution and the first and fifth articles of the Law of Legal protection, to determine whether their acts are considered as acts of authority and therefore must comply with the provisions of Article I aforementioned and by the international treaties on human rights to which Mexico is part of.

**Key words:** acts of authority, notary public, law of legal protection, human rights.



## **I. Introducción**

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo primero de la Constitución Mexicana en donde se establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

Respecto al tema que nos ocupa la reforma establece la obligación para las autoridades [en sentido genérico] dentro del ámbito de su competencia de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos acorde a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, agregando que las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas en la protección más amplia. (Principio pro persona)

Esta reforma establece además la obligación del Estado mexicano de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Por otra parte el 2 de abril de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Mexicana, en vigor el día siguiente de su publicación, que dispone que el objeto de esta ley es resolver las controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la propia Constitución y los tratados internacionales reconocidos por el Estado mexicano.

Especialmente incluye un concepto innovador que establece que el amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones de los particulares en los casos señalados por la misma ley.

Esta ley en el artículo quinto define quienes son partes en el Juicio de Amparo y se refiere, entre otros, a la autoridad responsable, como aquella que con independencia de su naturaleza formal, dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

En este apartado incluye a los particulares cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

De estos artículos encontramos que la Constitución impone en forma genérica a la autoridad—de cualquier nivel y cualquiera que sea la naturaleza de los actos que realiza— las obligaciones que he mencionado y por su parte la Ley de Amparo menciona en principio también el concepto genérico de "autoridad", pero posteriormente establece en forma expresa que la misma protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones de los particulares, en tanto que en el artículo quinto incluye a los particulares como autoridades responsables cuando realicen los actos a que se refiere, es decir, aquellos equivalentes a los de autoridad. En estas condiciones, de la interpretación armónica de ambos preceptos se desprende que los particulares tienen la calidad de autoridad cuando realizan actos equivalentes a los de la autoridad y en consecuencia le serán aplicables las obligaciones que establece el artículo primero de la Constitución, precisamente por ser considerados sus actos, como actos de autoridad, los cuales en consecuencia deberán ajustarse a lo previsto por los preceptos citados.

Por ello, debemos analizar si la actuación del notario encuadra dentro de la hipótesis normativa a que se refieren los preceptos invocados, es decir, si actúa en cumplimiento de lo dispuesto por una norma de carácter general y en consecuencia realiza actos equivalentes a los de la autoridad, por lo cual le serán aplicables las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios que establece la Constitución y la de interpretar las normas relativas a los

derechos humanos de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. (Principio pro persona).

En el caso concreto los notarios públicos tendrían el carácter de autoridad cuando en ejercicio de su función, intervienen por ejemplo en la tramitación extrajudicial de un juicio sucesorio; cuando realizan una notificación; cuando constituyen un patrimonio familiar; cuando aplica una disposiciones legal en caso concreto, por ejemplo lo dispuesto por la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita o el Código Fiscal de la Federación; cuando en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley del Impuesto Sobre la Renta establece el importe de los impuestos que deben pagarse con motivo del otorgamiento de un instrumento notarial y en general al realizar como notario cualquier acto en cumplimiento a lo establecido por una norma de carácter general que le impone tales obligaciones en el que se vean involucrados derechos humanos reconocidos en la propia Constitución o en los tratados internacionales. Son esta clase de actos precisamente los que trataremos de analizar en este artículo.

No paso por alto que existen repetidas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que niegan al notario público la calidad de autoridad para efectos del juicio de amparo, pero tales resoluciones son anteriores a la reforma que nos ocupa.

Sin embargo, ahora el tema cobra especial relevancia porque el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito emitió la siguiente resolución de jurisprudencia en donde establece que el notario tiene el carácter de autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo:

***IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES Y DERECHOS POR LA INSCRIPCIÓN EN EL INSTITUTO DE SERVICIOS REGISTRALES Y CATASTRALES DEL ESTADO DE MORELOS. SU CÁLCULO Y RETENCIÓN POR UN NOTARIO PÚBLICO CON MOTIVO DE LA PROTOCOLIZACIÓN***

**DE UN CONTRATO DE COMPRAVENTA, CONSTITUYEN ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, IMPUGNABLES A PARTIR DE LA FIRMA DE LA ESCRITURA RESPECTIVA.** Conforme a la Ley de Amparo, los notarios públicos tienen el carácter de autoridad responsable en aquellos casos en que actúan por mandato de una ley frente a los particulares, provistos de una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de ésta, como ocurre con el cálculo y retención del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles y de los derechos registrales, en tanto que así se advierte de los artículos 182, fracción VII, del Código Fiscal, 43 y 103 de la Ley de Catastro Municipal, ambos para el Estado de Morelos, de cuyo análisis se colige que dichos fedatarios tienen el carácter de auxiliares de la administración pública local en la recaudación de impuestos y derechos por la inscripción de documentos en el Instituto de Servicios Registrales y Catastrales, cuando la operación se hace constar en escritura pública; casos en los que tienen obligación de calcularlos y enterarlos dentro de los quince días siguientes a aquel en que se protocolice el acto. Así, el cálculo y retención del importe a pagar por los citados conceptos, con motivo de la protocolización de un contrato de compraventa, constituyen actos de autoridad que afectan la esfera jurídica del adquirente, pues le imponen una carga económica, al aceptar los términos y consecuencias del acto jurídico que celebra, entre ellas, el pago de esas contribuciones, lo que acontece generalmente a la firma de la escritura, instante en el cual resiente la afectación a su esfera jurídica. En consecuencia, si aquellos actos de autoridad no se impugnan a partir de dicha firma por la persona a quien le causa un perjuicio en su patrimonio, adquieren firmeza, pues desde ese momento tiene conocimiento de su existencia, al erogar diversas cantidades por concepto de impuestos y derechos, independientemente de que carezcan de fundamento legal alguno que explique los cobros respectivos, circunstancia que, en todo caso, debió impugnarse por las vías

*legales conducentes, inclusive mediante el amparo -este último dentro del plazo genérico de quince días previsto en la ley de la materia-. Arribar a una conclusión diversa llevaría al absurdo de que todo acto de autoridad carente de fundamento pudiera impugnarse vía amparo sin restricción de tiempo, hasta en tanto el gobernado afirmara haber conocido las leyes que le fueron aplicadas, o que la fecha de su conocimiento aducida por el quejoso pudiera desvirtuar la firmeza que adquirió.*

Décima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación Materia(s): (Común) Tesis: XVIII.3o. J/1 (10a.) Publicada el 05 de junio de 2015.

## **II. Desarrollo del tema**

A fin de contar con los elementos indispensables para analizar el objeto de estudio, vamos ahora a tratar de construir el desarrollo del tema iniciando por establecer la naturaleza de la función del notario en relación al supuesto que establece la Ley de Amparo en los artículos citados para después analizar la naturaleza de los actos que realiza el notario y los principios a que debe sujetarse la autoridad para proteger, preservar y garantizar los derechos humano. Haremos también un breve análisis del artículo primero de la Constitución, los principios que rigen los derechos humanos y los criterios de interpretación a los que deben sujetarse.

Del resultado de lo expuesto a continuación, trataremos de aproximarnos a una respuesta al planteamiento hecho en la introducción de este artículo.

### **1. La función del Notario determinada en una norma general**

A partir del análisis de la reforma al artículo primero de la Constitución y primero y quinto de la Ley de Amparo a que me he referido, es necesario determinar si la actuación del notario encuadra dentro de la hipótesis normativa a que se refieren dichos artículos para ser considerados como actos de autoridad y en su caso, como autoridad responsable en el juicio de amparo en razón de que actúa en cumplimiento de una norma general.

Una norma general es la que regula una conducta por medio de categorías de sujetos específicamente determinados. Se refiere a las personas, en vista de que tengan tal o cual condición. En relación a esta clase de normas, Eduardo García Máynez nos dice: Las normas desde el punto de vista del ámbito personal de validez, se dividen en genérica e individualizadas, las primeras son las que obligan o facultan a toda los sujetos comprendidos dentro de la clase designada por el concepto-sujeto de la disposición normativa, es decir, la norma es aplicable a todos los miembros de la clase designada por el concepto.<sup>1</sup>

Considero que la actuación del notario encuadra dentro de las hipótesis normativas a que me refiero, atendiendo a dos aspectos: el primero, que la actuación del notario se encuentra regulada en una norma de carácter general que es la Ley del Notariado que rige su ejercicio y va dirigida a todos los sujetos que tienen esa calidad, y el segundo, que al dar cumplimiento a una norma aplicable al ejercicio de su función –por ejemplo calcular el Impuesto Sobre la Renta que debe cubrir el enajenante en el caso de una operación de compraventa o en la tramitación de un juicio sucesorio– actúa también en cumplimiento de una norma general, es decir, de un mandato expreso de la ley que le impone esa obligación o le concede tal facultad en razón de encontrarse incluido dentro de los sujetos comprendidos dentro de la categoría designada por la norma.

Esta hipótesis se actualiza cuando el notario realiza actos formalmente administrativos, es decir, aquellos que están encomendados a las entidades del poder ejecutivo, o formalmente judiciales, cuando están encomendados a los órganos del poder judicial, como los supuestos que en ambos casos hemos referido en los ejemplos expuestos, en los que el notario actúa como particular en auxilio de los órganos administrativos o judiciales, realizando una función que de acuerdo a la Ley a ellos les ha sido encomendada.

Por consecuencia, si los actos que realiza el notario en ejercicio de su función encuadran en la hipótesis normativa de la Ley de Amparo, son

---

<sup>1</sup> Cfr. GARCÍA Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 19ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 1971, p. 82.

entonces equivalentes a los de la autoridad y si afecta derechos de los particulares en los términos que mencionan los artículos citados, tales actos son sujetos del juicio de amparo y el notario puede ser considerado como autoridad responsable para esos efectos, en razón de una acción u omisión que cause perjuicio al quejoso que acredite su interés legítimo para promoverlo.

El interés legítimo ha sido definido por la Primera Sala de la Suprema Corte de la siguiente manera:

La reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, además de que sustituyó el concepto de interés jurídico por el de interés legítimo, abrió las posibilidades para acudir al juicio de amparo ... el interés legítimo se define como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra.<sup>2</sup>

Ahora bien, si estos actos pueden ser combatidos mediante el juicio de amparo, entonces al notario y los actos de autoridad que realiza, en donde se ven involucrados derechos humanos, le son aplicables las obligaciones que contiene el artículo primero de la Constitución, pues al ser combatidos mediante el juicio de amparo sus actuaciones serán valoradas –y en su caso reparadas– a la luz de la disposiciones contenidas en la citada Constitución y los tratados internacionales.

Si el notario pretende que sus actos al ser sometidos ante la autoridad constitucional se declaren válidos, debe cumplir con el contenido de las disposiciones legales invocadas en materia de los derechos humanos, pues de lo contrario, tales actos serán considerados contrarios a la Constitución por la violación de los derechos humanos de los particulares, y en consecuencia quedarán sin efecto y se verá obligado a reparar tal violación.

---

<sup>2</sup> Amparo en revisión 366/2012. Décima Época. Tesis Aislada. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 1. Común. Tesis: 1a. XLIII/2013 (10a.)

Como podemos observar, esto no es un asunto menor, sobre todo si el notario en su caso tendrá que dar cumplimiento a la resolución de amparo en el plazo que se le concede para ese efecto.

De ahí la necesidad de que el notario ajuste sus actos –considerados de autoridad– a las disposiciones que rigen los derechos humanos. Esto no es una cuestión potestativa, sino obligatoria, en los términos expuestos.

Al respecto, es importante considerar, como referencia, la tesis de jurisprudencia emitida antes de esta reforma por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque de ella podemos desprender cuál es la naturaleza de la actuación de los particulares –en el caso de estudio los notarios– que actúan en cumplimiento de una norma de carácter general, a quienes considera como auxiliares de la administración pública. La resolución en su parte conducente dice lo siguiente:

***LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PROCEDE POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTÚA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY. ... la referencia que el artículo 73, fracción VI, de la ley invocada hace en cuanto a que se requiere que el acto de aplicación de leyes que por su sola expedición no causen perjuicio al quejoso, provenga de una autoridad, no debe tomarse en sentido literal; es decir, el acto de aplicación de la ley no debe necesariamente y forzosamente efectuarse en forma directa por una autoridad en sentido estricto, sino que su realización puede provenir de un particular que actúe por mandato expreso de la ley. En estos casos, el particular se reputa como auxiliar de la administración pública...".<sup>3</sup>***

## **2. La naturaleza formal y material de los actos de autoridad**

Para determinar la naturaleza de los actos que realiza el notario en ejercicio de sus funciones, debemos empezar por distinguir los actos desde el punto

---

<sup>3</sup> Suprema Corte de Justicia. Séptima Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación 205-216 Primera Parte, Constitucional, Común. Página: 169. Jurisprudencia.



de vista formal y material, de acuerdo a su contenido y a la autoridad que los realiza.

La naturaleza formal del acto se determina en función del órgano que lo realiza. Un acto será formalmente administrativo si emana de los órganos del poder ejecutivo, es decir, de alguno de los órganos que conforman la administración pública; formalmente legislativo si proviene del poder legislativo, es decir, del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores o los Congresos de los Estados y formalmente judicial si provienen de alguno de los órganos que conforman el Poder Judicial de la Federación o de los Estados.

Desde el punto de vista material, se atiende a la naturaleza del acto. Es formalmente administrativo el acto que tiene por objeto cumplir con las funciones propias que el poder ejecutivo realiza a través de los órganos que conforman la administración pública (expedir una autorización, recabar impuestos, aplicar la ley en un acto administrativo); materialmente legislativo el que tenga por objeto la expedición de una ley y formalmente judicial el que tiene por objeto resolver una controversia de esta naturaleza.

Así, un acto de autoridad, puede ser formalmente legislativo, si proviene del poder ejecutivo, pero materialmente legislativo, si tiene por objeto la emisión por ejemplo de un reglamento.<sup>4</sup>

La actuación del notario será materialmente judicial o administrativa cuando en razón de su función realiza un acto materialmente administrativo – calcular y retener un impuesto– porque corresponde formalmente a una de las entidades del poder ejecutivo<sup>5</sup> o judicial –tramitar en forma extrajudicial un juicio sucesorio– que corresponde formalmente a los órganos judiciales, quienes delegan en el notario esa facultad en razón de su calidad de notario público.

---

<sup>4</sup> El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 20ª. Ed, México, Editorial Porrúa, 1968, p. 106.

<sup>5</sup> La función de recaudar los impuestos federales corresponde formalmente al Sistema de Administración Tributaria según el artículo séptimo de la Ley que regula a este organismo.

### **3. Una breve referencia al contenido del artículo primero de la Constitución**

Un breve estudio del artículo primero de la Constitución nos lleva a conocer primero, que son los derechos humanos, para luego analizar los principios a los que la autoridad debe sujetarse para promover, respetar, proteger y garantizar tales derechos y finalmente, el método de interpretación conforme y el principio pro homine.

#### **A. Qué son los derechos humanos**

El concepto de Derecho se inicia a partir de lo que es justo y correcto. El concepto derechos humanos se refiere a los seres humanos, considerados como elementales e indispensables para salvaguardar su persona y su dignidad.

Objetivamente los derechos humanos son todos y cada uno de los que se encuentran reconocidos en la propia Constitución –anteriormente llamados garantías individuales- y los que reconocen los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, los consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, etcétera. Todos ellos en su conjunto constituyen la universalidad de los Derechos Humanos.

#### **B. Principios que regulan los derechos humanos**

Los principios son directrices o lineamientos establecidos para regular un acto determinado, que generalmente se establecen en función del efecto que se pretende que produzca ese acto o procedimiento, según la concepción del órgano que los emite. Se consagran en el ordenamiento legal para suplir alguna omisión y son utilizados para su aplicación e interpretación, de ahí su importancia, no son conceptos meramente teóricos, ya que la autoridad mediante la aplicación de estos principios puede dictar resoluciones supliendo omisiones de la Ley. El Diccionario de la Lengua

Española dice que "un principio de derecho" es la norma no legal supletoria de ella y constituida por la doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de jurisconsultos y tribunales.

De acuerdo al artículo primero de la Constitución, las autoridades en el ámbito de su competencia deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Veamos ahora en que consiste cada uno de ellos:

### **a) Principio de universalidad**

Implica un reconocimiento universal para todas las personas, sin distinción, de los derechos humanos. Este principio que se encuentra reconocido en el artículo primero de la Declaración Universal de Derechos Humanos, implica que los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, en cualquier lugar en que se encuentre, sin importar su condición económica, política o social y no puede haber distinción entre los derechos humanos por razón del sexo, religión, género, raza, condición económica, social, física, nacionalidad o ninguna otra.

El artículo primero de la Constitución Mexicana reconoce este principio en su texto que dispone lo siguiente:

"... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

En resumen este principio implica que todas las personas, sin distinción de ninguna clase, tienen derecho a gozar de los derechos humanos reconocidos

tanto en régimen interno del Estado mexicano, como en los tratados internacionales que ha suscrito.<sup>6</sup>

## **b) Principio de interdependencia**

Los derechos humanos constituyen un conjunto universal de prerrogativas relacionadas entre sí, interdependientes unas de otros de tal forma que el reconocimiento de uno implica que se promueva, respete, proteja y garantice el reconocimiento y ejercicio de otros a los que se encuentra vinculado.

Por ello, cuando se reconoce un derecho se debe garantizar los efectos que causa ese derecho y la relación que guarda respecto de otro, para que se respeten en forma efectiva e integral. Por ejemplo no puede reconocerse el derecho de asociación sin reconocer el derecho a la libertad de tránsito o viceversa, porque ambos se encuentran relacionados y son dependientes entre sí; se requiere del legítimo reconocimiento de ambos y de todos aquellos que se relacionen entre sí, para su ejercicio efectivo.

De este principio resulta en resumen que todos los derechos humanos son fundamentales y deben respetarse en su conjunto, no puede reconocerse alguno y desconocerse otro pues la limitación o el desconocimiento de alguno de ellos conlleva en consecuencia al menoscabo de otro con el que se encuentra directamente relacionado.

## **c) Principio indivisibilidad**

Los derechos humanos no pueden concebirse en forma aislada unos de otros, porque conforman un conjunto indisoluble, cuya protección individual se logra solo a través del reconocimiento y protección de todos. Por ello forman un conjunto de prerrogativas indispensables para el desarrollo del hombre y la dignidad humana.

---

<sup>6</sup> Para la mejor comprensión del contenido de este artículo me refiero por una parte al Derecho Interno de los Estados, haciendo referencia a la Constitución y demás leyes secundaria y por la otra a los Tratados Internacionales. Sin embargo, el contenido de los Tratados Internacionales también debe ser considerado como parte del Derecho Interno de los Estados, cuya fuente es el Derecho Internacional.

Los derechos humanos no pueden dividirse en derechos distintos o secciones para su protección por parte de la autoridad porque solamente el respeto de todos los derechos humanos en su conjunto, sin distinción de ellos, permiten el respeto de la dignidad del hombre.

No pueden concebirse en forma aislada unos de otros, porque conforman un conjunto indisoluble, cuya protección individual se logra solo a través del reconocimiento y protección de todos.

#### **d) Principio de progresividad**

Los derechos humanos son irreversibles y gradualmente debemos avanzar en su reconocimiento y fortalecimiento, por lo tanto no pueden suprimirse o reducirse los derechos vigentes, pues esto implicaría un retroceso, contrario al sentido de este principio. Al contrario, se deben ampliar constantemente y de manera permanente, incluyendo el reconocimiento de los derechos humanos que sean resultado de la transformación social.

De esto resulta que los Estados por una parte están obligados a establecer mecanismos eficientes para garantizar la subsistencia y cumplimiento de los derechos humanos vigentes y por otra, deben además garantizar la permanencia de aquellos que ya fueron reconocidos, procurando en todo tiempo ampliar la base del conjunto de los derechos humanos. "Ni un paso atrás en el reconocimiento de los derechos humanos" es la frase que resume el contenido de este principio.

### **C. Métodos de interpretación**

La interpretación jurídica es la actividad intelectual encaminada al esclarecimiento del verdadero sentido de una norma legal ... en otras palabras, es la labor que se propone hallar el sentido y alcance de una norma de derecho, general o particular.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> ANCHONDO Paredes, Víctor Emilio, *Curso de interpretación de los contratos*, México, sin editorial, 2012, p. 10.

La necesidad de interpretar una norma surge al momento de su aplicación al caso concreto, cuando el operador jurídico encuentra que su significado no es suficientemente claro, que admite diversas interpretaciones o la existencia de antinomias jurídicas.<sup>8</sup> Lo mismo sucede en el proceso de interpretación de los hechos que sucedieron en un caso determinado.

Existen diversos métodos de interpretación reconocidos por la Doctrina y la Ley, para el propósito que nos ocupa, el artículo primero de la Constitución establece un criterio hermenéutico universal obligatorio para cualquier intérprete de las normas de derechos humanos, en el que dispone que éstas se interpretaran de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Este precepto tiene como objeto determinar el método interpretativo de las normas de los derechos humanos, estableciendo la obligación al intérprete de armonizar la interpretación de los preceptos citados al contenido de la Constitución y de los tratados internacionales, en la manera que sea más favorable a las personas, procurando la aplicación de la norma de la manera que resulte más protectora de los derechos. El notario es un operador del orden jurídico y en consecuencia debe realizar su función de interpretación de estas normas con apego a los principios que las rigen.

### **a) Principio pro persona (pro homine)**

Repetidamente se ha dicho por la Doctrina, la Jurisprudencia y los tratados internacionales<sup>9</sup> que este principio de interpretación consiste en que al tratar de encontrar el significado de una norma o en el caso de un conflicto de normas, debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la

---

<sup>8</sup> Se presenta una antinomia cuando un caso concreto es susceptible de dos soluciones, opuestas entre sí, con base en dos normas contempladas dentro del mismo orden jurídico. Es un conflicto entre normas vigentes, derivado de su contenido opuesto.

<sup>9</sup> Artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconocidos por el Estado mexicano según decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente.

norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.

Este principio obliga a la autoridad por una parte a interpretar una norma en el sentido más amplio que sirva para la protección de los derechos humanos de los particulares y por otra, en caso de conflicto de normas, a aplicar la que conlleve una mayor protección de estos derechos, es decir, ampliar el efecto protector de una norma frente a otra. Por el contrario, debe acudir a una interpretación restrictiva cuando se trata de limitar su ejercicio para evitar privar a los particulares de la protección de esa norma.

En cumplimiento de este principio, cuando una norma admita dos o más interpretaciones, debe atender siempre a la interpretación más apropiada, la más favorable, para proteger los derechos humanos, en tanto que, cuando existan dos normas aplicables al caso concreto, la autoridad debe elegir siempre la más adecuada para la protección de los derechos humanos, mirando siempre en ambos casos al cumplimiento, la satisfacción y goce de estos derechos.

## **b) Principio de interpretación conforme**

Esta forma de interpretación se encuentra establecida en el párrafo segundo del artículo primero de la Constitución que dispone que 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.

Este método de interpretación de las normas relativas a los derechos humanos impone a las autoridades en general con carácter obligatorio, la necesidad de armonizar el criterio de interpretación de una norma de esta naturaleza con las disposiciones contenidas en la propia Constitución y los tratados internacionales de la materia reconocidos por el Estado Mexicano –incluyendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos- de manera que resulte acorde al contenido integral de estos

ordenamientos jurídicos para lograr en su conjunto conciliar el sentido de una norma especial al corpus iuris de estos ordenamientos.

Se trata de ampliar y garantizar el ámbito protector de los derechos humanos; evitar que mediante la interpretación aislada de una norma, se de a ésta un sentido distinto al que debe corresponder de acuerdo a la Constitución y los tratados internacionales, provocando la colisión de estas normas como resultado del método de interpretación, que trae como consecuencia la lesión de los derechos de los particulares.

Los destinatarios de esta cláusula constitucional, dice Eduardo Ferrer Mac-Gregor,<sup>10</sup> son todos los intérpretes de las normas en materia de derechos humanos, sean autoridades o particulares. La materia de la interpretación conforme comprende: (i) los derechos humanos de rango constitucional (de fuente constitucional o internacional) y los derechos infra constitucionales, con independencia del rango o jerarquía que tenga la norma en cuestión; (ii) los previstos en el capítulo I del Título Primero de la Constitución federal y todos los derechos humanos sea cual sea su ubicación en el texto fundamental (iii) los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales específicos en dicha materia y aquellos derechos humanos previstos en "cualquier" tratado internacional, sea cual sea su denominación o la materia que regule; y (iv) las normas de tipo sustantivo" y adjetivo relativas a derechos humanos.

### **c) Control de convencionalidad**

El control de convencionalidad es un procedimiento que se realiza para determinar si una ley, reglamento o acto de autoridad de un Estado parte de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) se ajustan a las disposiciones de la propia Convención. En caso contrario, debe rechazarse.

---

<sup>10</sup> Cfr. FERRER Mac-Gregor, Eduardo, Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/820/82022776013.pdf>. Consultada 20 de diciembre 2013.



Esta obligación comprende a todas las autoridades con independencia de su pertenencia a los poderes legislativo, ejecutivo o judicial, porque el Estado responde en su conjunto y adquiere responsabilidad internacional ante el incumplimiento de los instrumentos internacionales que ha asumido.

La Convención Americana de Derechos Humanos, denominada "Pacto de San José de Costa Rica" fue suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, por los miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y reconocida por el Estado Mexicano con el carácter de Tratado Internacional según el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

Por lo tanto sus disposiciones son obligatorias para las autoridades del Estado mexicano y como lo establece el artículo primero de la Constitución Mexicana, en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en este tratado. Recordemos que el contenido de los tratados internacionales forma parte del orden jurídico interno de cada Estado, cuya fuente encontramos en el derecho internacional.

Trataré por ello de enumerar brevemente los derechos que regula esta Convención, a los cuales deben sujetarse los actos de autoridad y los órganos que regula para la protección de los derechos humanos.

#### **d) Control de constitucionalidad**

El control de constitucionalidad tiene su fundamento en el principio de supremacía de la Constitución. Es un proceso que implica analizar si el contenido de una norma secundaria es compatible con lo dispuesto por la propia Constitución. En el caso de que una norma secundaria contravenga lo dispuesto por ésta última, el operador jurídico debe rechazarla.

Este proceso de control de la Constitución se realiza por dos vías: la primera llamada control concentrado de constitucionalidad que realizan solamente los órganos del Poder Judicial de la Federación, cuando declaran la

inconstitucionalidad de una norma opuesta a la Constitución; la segunda es el control difuso de constitucional que realizan autoridades distintas.

Para que la Constitución conserve su supremacía, requiere la existencia de procesos constitucionales destinados a fortalecerla, por lo que el proceso de control de la constitución garantiza su cumplimiento y constituye además una garantía de seguridad jurídica, porque evita la aplicación de normas secundaria cuyo contenido se oponga al texto constitucional.

Esto es así porque el orden jurídico obedece a una estructura formada a partir de la supremacía de la Constitución, por tanto, en principio, como un primer medio de control, el poder legislativo y ejecutivo deben emitir leyes o reglamentos que se ajustan al contenido en la misma, sin conculcar los derechos humanos reconocidos en la Constitución. Como un segundo medio de control, al momento de ser aplicada esa norma a un caso concreto, el operador debe rechazar aquellas que no se ajusten a lo previsto por la Constitución (control difuso) o bien, los tribunales constitucionales pueden declarar su inconstitucionalidad (control concentrado), logrando así que la Constitución prevalezca sobre las normas de carácter secundario en la estructura del orden jurídico. En este orden de ideas, los medios de control constitucional tienen como fin invalidar todas aquellas normas o actos contrarios a la Constitución.

La pregunta que ahora debemos responder, es si el notario debe realizar el control de constitucionalidad al momento de aplicar una norma relacionada con los derechos humanos a un caso concreto.

Para dar respuesta a esta interrogante, partiré de la siguiente pregunta: ¿puede el notario aplicar una norma que viole el principio de irretroactividad –que es un derecho humano reconocido en la Constitución– en perjuicio de una persona? la respuesta es no.

Por ello considero que el notario debe realizar el procedimiento de control de constitucionalidad en los actos que realiza cuando tienen el carácter de actos de autoridad, es decir, cuando actúa en ejercicio de una función

determinada en una norma general, pues de lo contrario, ese acto sería susceptible del juicio de amparo por la aplicación de una norma que contraviene lo dispuesto por la Constitución.

Recordemos que el propósito del control de constitucionalidad es extender el manto protector de los derechos humanos reconocidos en la Constitución a través de un procedimiento secundario de revisión del orden constitucional, ampliando la facultad a las autoridades para dejar de aplicar una norma que contravenga lo dispuesto en la Constitución, por ello, cuando el notario actúa en ejercicio de función con el carácter de autoridad, por mayoría de razón creo que esta facultad se extiende al ámbito de su competencia.

No paso por alto que el artículo 133 de la Constitución se refiere a las autoridades judiciales de los Estados y que la Doctrina ha analizado el control de constitucionalidad a la luz de las autoridades jurisdiccionales, pero el fundamento del razonamiento expuesto en este apartado lo encontramos en el artículo primero del mismo ordenamiento que consagra la obligación para todas las autoridades [en términos genéricos] de respetar y garantizar los derechos humanos consagrados en la Constitución y si aplicáramos una norma secundaria que los contravenga, es evidente que no está cumpliendo con tal obligación.

Así, los actos de autoridad que realiza el notario deben fundarse en normas que no contravengan la Constitución en materia de derechos humanos, si lo hiciera, tales actos causarían una violación que puede ser reparada en vía de amparo. De otra manera esos actos, cuyo daño se equipara al que causan las autoridades por la violación de los derechos humanos, quedarían fuera del control constitucional.

De ahí que el notario no debe aplicar ni fundar sus actos en normas contrarias a la Constitución para la efectiva observancia de los derechos humanos, en los términos del artículo primero de este ordenamiento.

En estas condiciones considero que el notario no puede ser sancionado por la omisión en la aplicación de una norma secundaria que contiene claras violaciones a los derechos humanos, pues lo hace en cumplimiento de un mandato Constitucional.

Para concluir con el tema, debo añadir que algunos estudiosos consideran que si bien la reforma a la Ley de Amparo incluye la posibilidad de promover el juicio de amparo en contra de particulares –en el caso de estudio los notarios- estiman que el bloque de reformas que he mencionado, incluyendo el artículo 103 de la Constitución, ha sido omiso en establecer a qué órgano del Poder Judicial de la Federación correspondería conocer de esta clase de amparo, pues el artículo 103 refiere que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite 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, mas no de los particulares.

En este caso, considero que el concepto de autoridad a que se refiere el artículo citado, comprende desde luego a los particulares cuando realizan actos de autoridad, entendiendo así el concepto autoridad en forma genérica, pues de otra manera no podría entenderse que tal omisión trajera como consecuencia la incompetencia de los órganos constitucionales para conocer de esta clase de procedimientos.

#### **IV. Conclusiones**

De lo antes expuesto podemos desprender las siguientes conclusiones:

**PRIMERA:** De la interpretación armónica del artículo primero de la Constitución y primero y quinto de la Ley de Amparo se desprende que los particulares tienen la calidad de autoridad cuando realizan actos equivalentes a los de la autoridad y en consecuencia le serán aplicables las obligaciones que establece el artículo primero de la Constitución, los cuales deberán ajustarse a lo previsto por los preceptos citados.

SEGUNDA: La actuación del notario encuadra dentro de la hipótesis normativa a que se refiere la Ley de Amparo en el artículo quinto, fracción tercera y por tanto puede ser considerado como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.

TERCERA: El notario tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad cuando realiza actos de autoridad relacionados con los derechos humanos.

CUARTA: El notario tiene la obligación de interpretar las normas relativas a los derechos humanos de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia cuando realiza actos de autoridad relacionados con los derechos humanos.

QUINTA: El notario tiene la obligación de llevar a cabo el control de convencionalidad y el control de constitucionalidad cuando realiza actos de autoridad relacionados con los derechos humanos.

SEXTA: Los actos que realiza el notario incumpliendo con las obligaciones a que se refieren los tres apartados anteriores al realizar actos de autoridad relacionados con los derechos humanos, pueden ser combatidos mediante el juicio de amparo.

## **V. Fuentes de consulta**

### **Bibliográficas**

ANCHONDO Paredes, Víctor Emilio, Curso de interpretación de los contratos, México, sin editorial, 2012.

Compendio del Juicio de Amparo, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2013. Derechos Humanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <http://www.youtube.com/watch?v=gfa2vidXSQ8>.

DEL CASTILLO Del Valle, Alberto, Ley de Amparo Comentada, 6<sup>a</sup>. México, Ediciones Jurídicas Alma, 2003.

FERRER Mac-Gregor, Eduardo, Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 20ª. Ed, México, Editorial Porrúa, 1968.

GARCÍA Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 19ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 1971.

GARCÍA Ramírez, Sergio, Las Facultades de la Corte Interamericana de SILVA Silva, Jorge Alberto. La Teoría de Conjuntos y el Derecho Internacional Privado. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Vol. XLII, núm. 126.

### **Electrónicas**

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

[www.oas.org/es](http://www.oas.org/es)

### **Legislativas**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Declaración Universal de Derechos Humanos. ONU.

Ley de Amparo.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

## RECOMENDACIONES EDITORIALES

### *LOS PROBLEMAS DEL DERECHO INDÍGENA EN MÉXICO*

*Reseña: Santiago Oñate Yáñez\**



Cossío Díaz, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*, 3ª edición, México, D.F., Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015, 236 pp. Dentro las muchas causales y contextos político históricos que engendraron la teoría del Estado y el desarrollo del Derecho desde el ocaso del siglo XVIII con la irrupción de revolución francesa y la gestación de la Constitución norteamericana, se percibe un elemento común: el objetivo de lograr homogeneidad entre los integrantes de la población del Estado.

Ya sea una homogeneidad entre los distintos estratos sociales o la homogeneidad entre las trece colonias recién independizadas, uno de los objetivos subyacentes era el de crear un Estado con una sola nación. De ahí que las ciencias sociales de occidente fraguaran sus teorías sobre distintos fenómenos del Estado, partiendo de la base que las sociedades son homogéneas y por lo tanto existe una comunión de valores entre los miembros del cuerpo social. Sin embargo, esta aproximación de las ciencias sociales lejos de presentar una respuesta comprensiva en todos los casos, representa un verdadero obstáculo en Estados multiculturales.

---

\* Alumno de 8º semestre de la Licenciatura de Derecho en la Universidad Iberoamericana. Actualmente trabaja en la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz. Obtuvo el tercer lugar en el 11º Concurso Iberoamericano de Derecho Internacional y Derechos Humanos "Francisco Suárez S.J.", organizado por la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia.

En México, este tema cobra especial relevancia en materia indígena. Como apunta el Dr. Cossío, dentro de las ciencias sociales que manifestaron una capacidad de respuesta más atrasada para la comprensión del fenómeno indígena fue sin duda el Derecho. El Derecho por muchos años no pudo procurar ni ofrecer soluciones adecuadas y justas a las inequidades sociales a las que se enfrentaban y enfrentan los grupos indígenas de nuestro país. En un principio por falta de sensibilidad social y en un segundo momento por una incompatibilidad del estudio del Derecho ante un fenómeno sin precedentes, que no puede ser abordado bajo los esquemas o métodos tradicionales. No fue sino hasta el amanecer del año 1994 con el levantamiento del EZLN en Chiapas y más tarde con los Acuerdos de San Andrés que nuestro país se percató y sensibilizó al problema latente secularmente de los grupos indígenas y al hacerlo hubo de plantearse el reconocimiento de sus derechos y autonomía, así como la necesidad de buscar medidas especiales de protección. Dichos acuerdos fueron el inicio incipiente de un esfuerzo nacional por reconocer que debía afrontarse el tema de los derechos de los pueblos indígenas. Posteriormente, los problemas hechos visibles por los Acuerdos de San Andrés fueron asumidos, ya en su dimensión jurídica, por la reforma constitucional al artículo segundo, que si bien trajo consigo un nuevo paradigma bajo el cual se estudia y entiende el fenómeno indígena en el país, seguimos enfrentándonos a obstáculos que permitan ampliar los contenidos legales para dar cabida a los derechos y necesidades de estos grupos sociales, a través de su entendimiento cabal.

A pesar de los esfuerzos señalados, el Derecho está lejos de poder dar una respuesta comprensiva al fenómeno social del multiculturalismo en nuestro país. Uno de los más grandes obstáculos para poder lograr una judicialización y constitucionalización apropiada de los derechos indígenas es la noción de Estado que priva. Los distintos grupos indígenas del país reclaman un sistema jurídico que logre reconocer sus diferencias y con ello les confiera autonomía a sus propios órdenes jurídicos, a menudo soslayados. Así, la pretendida homogeneidad a que se aspiraba con las nociones tradicionales de Estado, precisa ser reconfigurada cuando hay grupos que exigen un reconocimiento de su diversidad. Asimismo, si



tratamos de encuadrar al Derecho indígena en las figuras jurídicas pre-existentes, automáticamente llegaríamos a un desequilibrio de pretensiones que lejos de lograr cohesión social impulsaría más su desencuentro.

La necesidad de atender este fenómeno social desde el Derecho es la confirmación más estimulante del propósito que motivó hace trece años al Dr. José Ramón Cossío a escribir el libro titulado "Los Problemas del Derecho Indígena en México" y este año a publicar una tercera edición.<sup>1</sup> En plena consonancia con la necesidad de desarrollar desde una óptica jurídica un tema poco explorado en nuestro país, el autor decidió despejar muchos de los problemas poco examinados, contribuyendo mediante su obra al entendimiento del multifacético fenómeno del Derecho indígena en nuestro país.

Uno de los elementos a partir de los cuales parte el estudio del Dr. Cossío es que el gran problema con el que se ha enfrentado el estudio del Derecho al tratar de comprender el Derecho indígena es que se ha reducido a discusiones sobre aspectos meramente técnicos y no a plantearse interrogantes sobre la constitucionalización de los derechos indígenas y lo que ello incorpora y entraña.

Atendiendo a las distintas aristas que presenta el tema del Derecho indígena, el libro se divide en once apartados o capítulos, los cuales reflexionan sobre los siguientes temas: I) la ciencia jurídica contemporánea y la difícil explicación del Derecho indígena, II) análisis jurídico de los acuerdos de San Andrés, III) el cumplimiento de los acuerdos de San Andrés, IV) comentarios al anteproyecto de reformas constitucionales en materia de Derecho indígena y la reforma en dicha materia, V) la consulta a los pueblos indígenas de las iniciativas de ley en la materia, VI) el Derecho en el conflicto indígena, VII) indígenas y acceso a la jurisdicción del Estado, VIII) municipios y pueblos indígenas, IX) el concepto de la autoadscripción en materia indígena, X) el derecho de las personas indígenas a ser asistidas

---

<sup>1</sup> La primera edición fue publicada en julio del 2002, la segunda edición fue publicada en el mayo del 2010 y la tercera edición en julio del 2015. Las tres ediciones fueron publicadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura y XI) la condición de indígena ante la justicia penal.

Si bien, todos los temas desarrollados en el libro son de suma importancia en sus propias dimensiones y guardan entre sí una relación indisoluble, para efectos del presente escrito me enfocaré en el apartado denominado "indígenas y acceso a la jurisdicción del Estado".

Este apartado está basado en el voto particular emitido por el Ministro Cossío en el amparo directo en revisión 28/2007 en el que se trató el tema de los derechos de los indígenas, en específico el derecho que tienen a ser asistidos por un intérprete durante los procesos judiciales. En el caso mencionado, la sentencia del Tribunal Colegiado sujeta a revisión por la Suprema Corte de Justicia, determinaba que el derecho a un intérprete no le podía ser reconocido a los quejosos, ya que estos tenían el español como segunda lengua y de acuerdo a las pruebas ofrecidas en el juicio, lo entendían a tal nivel que pudieron rendir su declaración ante el Ministerio Público sin la intervención de un intérprete de su lengua indígena. La Primera Sala le negó el amparo a los quejosos al considerar que sería inútil designarles alguien que conociera su lengua materna, ya que no habría relación entre el medio y el fin.

El autor del libro, en su voto particular, considera que la Primera Sala resolvió el caso bajo una concepción clásica o tradicional del derecho a la defensa e ignoró el paradigma de la constitucionalización de los derechos indígenas. Ya que el artículo 2º constitucional va más allá de las medidas de defensa contempladas en el diverso artículo 20. Esto en razón de que de una interpretación del 2º se puede derivar una medida especial de protección a un grupo vulnerable. Este problema deviene de una diversidad de causas, y como lo apunta el autor, esto comienza por la definición de lo indígena.

El Dr. Cossío apunta que la cuestión del sujeto se intenta abordar o definir de forma abstracta y *a priori*, es decir, ¿quién es o no un individuo o pueblo indígena? Esto pone al juzgador en una posición complicada, ya

que si se pretende que una sola definición sirva el objetivo de determinar todos los derechos indígenas constitucionalizados, como lo son: el derecho a decidir sobre formas internas de gobierno, acceder a la jurisdicción del Estado, aplicar métodos propios de solución de controversias, etc. Resulta de más decir que los órganos impartidores de justicia y operadores jurídicos se vean avasallados no solo por la tarea en mano, sino por una definición que acota el ejercicio de dichos derechos y nubla el discernimiento sobre los derechos colectivos e individuales. Para aclarar el punto anterior, el autor precisa que el artículo 2º mezcla derechos de titularidad individual y derechos de titularidad colectiva, de tal manera que una persona puede ser indígena para efectos de algunas previsiones y no serlo para efecto de otras.

Asimismo, el entender a los grupos indígenas como un todo y adscribirles una definición común encuentra otro problema, ya que las mencionadas identidades individuales y colectivas no tienen un carácter perpetuo, ni discrecional a conveniencia. Esta idea se ve mejor reflejada por la siguiente aseveración, "Ser indígena en México es una condición destinada a originar deberes y responsabilidades, y el ordenamiento jurídico debe asegurar en lo posible, esta coherencia y esta complementariedad de condiciones jurídicas".<sup>2</sup>

Atendiendo de forma directa el caso en concreto, el Dr. Cossío considera que concluir que por el simple hecho de que alguien sea bilingüe no tiene por ello derecho a un intérprete de su lengua y cultura es comprometerse con una definición de persona indígena reducida necesariamente a una cuestión meramente lingüística. El derecho de acceso a la justicia en casos de personas indígenas se garantiza, entre otros medios a través de un intérprete, el cual no funge únicamente como traductor lingüístico sino también como enlace entre dos culturas. Esto con el afán de que dichas personas, cuando partes en un proceso jurisdiccional, no se vean en desventaja por un sistema y cultura que les son ajenos y dentro de los cuales les cuesta desenvolverse.

---

<sup>2</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*, 3ª edición, México, D.F., Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015, p 191.

Lo anterior pareciera resolver el tema del alcance que se le da a la garantía judicial que tienen las personas indígenas para ser asistidos por un intérprete así como los problemas que vienen aparejados con la adopción de una definición singular de indígena. Sin embargo, el autor reconoce que esto no resuelve el tema de ¿cómo debe manejarse la cuestión de la identificación del titular del derecho? Para ello explora como posibilidad que fuese el legislador quien debiese emitir una reglamentación que establezca un procedimiento de identificación. Asimismo, considera que en aplicación directa de la Constitución, en todo proceso judicial en el que una persona se auto-adscriba indígena el juez de la causa deberá darle intervención a un intérprete, a menos de que existan pruebas en contrario que permitan al juez concluir que la persona en cuestión no tiene la condición de indígena.

Como bien resalta el Dr. Cossío al comienzo de su libro, el problema inicial entorno al Derecho indígena es tratar de comprenderlo bajo la óptica tradicional del Estado. Es en este tenor que yo considero, que si bien todo Estado democrático se enfrenta al reto de lograr la convivencia pacífica entre sus miembros, ello no debe atenderse desde una perspectiva de la homogeneidad sino de la cohesión social y el reconocimiento y protección de todos los individuos dentro de su territorio. Estos retos cobran una dificultad acrecentada cuando algunos de los grupos sociales han carecido de visibilidad. El derecho como herramienta para lograr dicha cohesión social, precisamente tiene el reto de alumbrar lo que por mucho tiempo pudo permanecer en la penumbra.

Si bien México se enfrenta ante retos de grandes dimensiones en materia indígena, los cuales requieren de una renovación de nuestro entendimiento del Derecho, con ello no solo viene la responsabilidad de reconocer y garantizar derechos sino también comprender y ponderar las limitantes que debe tener este fenómeno jurídico. De tal manera que al romper con los esquemas tradicionales de cómo entendemos el Estado, necesitaremos nuevos procesos de consenso mediante los cuales lleguemos a nuevas conclusiones válidas de lo que implica un Estado multicultural. Esto en aras de reforzar la justificación de un cambio paradigmático en como entendemos el Derecho y creo que con ello, una justificación que permita

dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿el multiculturalismo necesariamente requiere de un tratamiento jurídico distinto? o ¿es el carácter de vulnerabilidad el que permite este cambio conceptual?

Este libro del Dr. Cossío Díaz es un esfuerzo encomiable por clarificar un tema poco explorado, escasamente ponderado y con muchos temas por definir o incluso esbozar. El aportar una solución a todos los problemas que conlleva el derecho indígena excede los alcances del libro; pero el plantearnos los problemas y exigirnos su reflexión constituye sin duda el inicial paso hacia la respuesta efectiva que exigen estos grupos particularmente vulnerables y a menudo invisibles en nuestro país.



***DERECHOS HUMANOS:  
ANÁLISIS DE SU  
PROBLEMÁTICA Y  
PERSPECTIVAS EN MÉXICO***



*Reseña: Octavio Carrete Meza\**

CARRETE Meza, Octavio, *Derechos Humanos: Análisis de su problemática y perspectivas en México*, México, Editorial Omnijurídica ediciones, 2015, 129 pp.

Referirse a los derechos humanos en la actualidad es más que hablar sobre un tema que pareciera de moda en la mayoría de los foros de tipo jurídico; sin embargo es más que eso, es decir, lamentablemente si como hablamos de los derechos humanos actuáremos en consecuencia, sin lugar a dudas la situación de estos no sólo en México, sino en cualquier parte del mundo, sería diferente.

La intención de ese trabajo no sólo reiterar los conceptos esenciales derivados de los derechos humanos, teniendo en cuenta que nunca están de más sino que, como objetivo central se trata de clarificar y explicar lo que comprenden dichos derechos a la luz de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación en junio del 2011. A pesar de hablarse mucho de estos derechos y su implementación en el Estado mexicano, en realidad, habría que preguntarse: ¿nos queda claro su contenido, aplicación y alcance?

---

\* Doctor en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Campus Chihuahua, Maestro en Derecho Financiero y Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UACH y Miembro del Cuerpo Académico "Derechos Humanos y Cultura de la Legalidad". Autor de diversos estudios en materia de su especialidad. Actualmente, es Director del Instituto de Formación y Actualización Judicial del Tribunal Superior de Justicia en el estado de Chihuahua.

Es por ello que creemos firmemente que mientras más informados estemos al respecto, seremos más conscientes de la necesidad de dar prioridad a su aplicación y difusión y, por tanto, aún de manera aspiracional, tenemos el deber de mostrar a la sociedad la relevancia de los mismos, a fin de que quizá, algún día, se pueda influir de alguna manera en el cambio de comportamiento de quienes parecen no haber comprendido estos conceptos fundamentales.



## **CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO**

*Reseña: Nohemí Gómez Gutiérrez\**



MONTOYA Zamora, Raúl, *Candidaturas independientes en México*, UBIJUS, Tribunal Electoral del Estado de Durango, México, 2015, 194 pp.

El Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango, presentó justo en este año su libro denominado "*Candidaturas Independientes en México*", recurso bibliográfico de gran valía que introducirá al que lo leyere al mundo de las candidaturas independientes, figura presente dentro del Derecho Electoral que ha evolucionado y que actualmente goza de gran importancia en nuestro sistema político electoral.

Esta obra es ampliamente recomendada para investigadores, académicos, políticos, estudiantes, como para el público en general, que con un lenguaje claro y accesible sumerge en un recorrido a lo largo de sus cinco capítulos.

### **Capítulo I.- Los derechos políticos-electorales de los ciudadanos mexicanos**

El doctor Montoya realiza un amplio estudio en donde dirige por los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, hace una comparación entre derechos políticos y derechos político electorales, entre derechos políticos y garantías individuales; y entre derechos políticos y derechos humanos.

---

\* Licenciada en Derecho y candidata a maestra en Educación Superior por la Universidad Autónoma de Chihuahua. Actualmente Secretaria de Estudio y Cuenta del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

En este capítulo, también hace un desarrollo de los derechos del ciudadano establecidos dentro del artículo 35 de nuestra Carta Magna y una referencia a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a la Convención Americana sobre Derechos humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En este apartado se encuentra claramente explicado el voto pasivo y activo, el derecho de asociación y de petición, y otros derechos del ciudadano así como sus obligaciones.

## **Capítulo II. Los primeros pasos de las candidaturas independientes en México**

En esta sección el autor hace una clara definición de candidato independiente, y comenta los antecedentes de la figura desde 1911; hace una clara referencia sobre la reforma política de agosto de 2012, incluyendo las partes conducentes de las iniciativas del 15 de diciembre de 2009 y del 18 de febrero de 2010.

Vale la pena señalar que el autor literalmente expresa que el 9 de agosto de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el dictamen de reforma y adición de diversas disposiciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las que se destacan, la del artículo 35, fracción II, mediante la cual se introdujo la figura de candidaturas independientes en nuestro sistema electoral.

Para explicar la serie de reformas incluye también la de diciembre de 2013, que se dio con el objeto de armonizar la reforma de agosto de 2012 para reformar y adecuar el artículo 116 de nuestra Constitución Federal.

El Dr. Montoya también expone la reforma política- electoral de febrero de 2014 y el desarrollo de las candidaturas independientes dentro de las legislaciones de los estados de Durango y Zacatecas.

### **Capítulo III.- Las candidaturas independientes en el Mundo**

Este capítulo contiene un estudio sistemático y comparativo entre diversos países en relación con la figura de las candidaturas independientes refiriéndonos a Bolivia, Alemania, Chile, España, Francia, Irlanda, Panamá, Paraguay y Polonia.

### **Capítulo IV.- Criterios relevantes en materia de candidaturas independientes**

En este apartado se analizan algunos criterios sostenidos por los órganos jurisdiccionales nacionales en materia de candidaturas independientes, con la finalidad de mostrar cuáles son los temas que han sido objeto de debate en las sentencias de los Tribunales mexicanos.<sup>1</sup>

En este capítulo, se atienden diversos tópicos como: falta de regulación secundaria, requisitos para el registro como candidato independiente, cualidad del candidato independiente, representación proporcional, cuota de género, acceso a radio y televisión durante campañas electorales, financiamiento y fiscalización.

### **Capítulo V.- Regulación federal vigente en materia de candidaturas independientes**

Dentro de este apartado, el Magistrado elaboró una amigable estructura seccionada en apartados temáticos, relativa a la figura de las candidaturas independientes en el ámbito federal, cuya regulación se encuentra en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

---

<sup>1</sup> MONTROYA Zamora, Raúl, *Candidaturas independientes en México*, UBIJUS, Tribunal Electoral del Estado de Durango, México, 2015, p. 137.



## LINEAMIENTOS EDITORIALES

Contienen las reglas generales que deberán cumplir los trabajos que sean propuestos para ser publicados en la revista *Quid Iuris*, órgano de difusión del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

## CONTENIDO

### Formato

#### Citas bibliográficas

- A. Cuando se refiere a libros.
- B. Cuando se refiere a un capítulo de un libro.
- C. Cuando se refiere a libros electrónicos.
- D. Cuando se refiere a un capítulo de un libro electrónico.
- E. Cuando se refiere a un diccionario o enciclopedia como un todo.
- F. Cuando se refiere a una voz de un diccionario o enciclopedia.

#### Citas hemerográficas

- A. Cuando se refiere a revista impresa.
- B. Cuando se refiere a un artículo de una revista impresa.
- C. Cuando se refiere a revistas electrónicas.
- D. Cuando se refiere a un artículo de una revista electrónica.
- E. Cuando se refiere a un periódico.
- F. Cuando se refiere a un artículo de una sección de un periódico.

#### Citas de legislación, jurisprudencia, tesis relevantes y resoluciones judiciales

- A. Cuando se refiere a un ordenamiento jurídico.
- B. Cuando se refiere a tesis de jurisprudencia o relevantes.
- C. Cuando se refiere a una resolución judicial.

#### Aclaraciones finales

#### Abreviaturas

### QUID IURIS

El Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chihuahua, publica desde el año 2005 la colección jurídica Quid Iuris, con el objetivo de fomentar la investigación y la cultura democrática, además de contribuir al análisis jurídico.

Quid Iuris está dirigida a estudiantes, profesionales e investigadores y en general, a toda persona o institución interesada en el desarrollo de temas relacionados con la democracia y el Derecho. Desde su creación, se han publicado artículos relacionados con el derecho político, electoral, constitucional, entre otras ramas, distribuyéndose gratuitamente dentro del país y en el extranjero. Asimismo, ha contado con la participación de investigadores locales, nacionales e internacionales de reconocido prestigio y sólida trayectoria en el ámbito académico.

Quid Iuris es una publicación trimestral con recepción permanente de artículos, los cuales deben ajustarse a los siguientes:

#### LINEAMIENTOS EDITORIALES

- RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS. Toda colaboración deberá ser enviada en formato electrónico al Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, sito en Calle 33ª, Núm. 1510, Col. Santo Niño, C.P. 31200, Chihuahua, Chih. o bien, enviarse al correo electrónico [quidiuris@techihuahua.org.mx](mailto:quidiuris@techihuahua.org.mx)
- DATOS Y AFILIACIÓN DE AUTORES. Toda colaboración deberá ir precedida de una hoja en la que aparezcan además del título del trabajo: una ficha o síntesis curricular del autor, en la que se indiquen preferentemente, el grado académico máximo, la adscripción institucional, su dirección postal y las cinco publicaciones últimas más recientes, dado su caso.
- RESUMEN DEL DOCUMENTO. Se solicita además anexar un resumen del artículo en una

extensión aproximada de media cuartilla (de 150 palabras) en que se sinteticen los propósitos y conclusiones principales del trabajo (abstract), así mismo el artículo deberá ir acompañado de palabras claves y de un sumario. Los artículos deberán ser originales e inéditos.

- ORIGINALIDAD. El contenido de los artículos es responsabilidad exclusiva de los autores así como garantizar el carácter inédito del artículo y presentar los permisos por escrito del titular o titulares del material que no les es propio. El Comité Editorial de la revista se reserva el derecho de aceptar y publicar excepcionalmente trabajos no inéditos, por lo cual el autor deberá manifestar ese hecho e incluir la referencia bibliográfica correspondiente.
- BIBLIOGRAFIA. Deberá ajustarse, en el orden de sus componentes, a lo señalado en los modelos para las notas a los pies de página.

Las fichas deberán ordenarse alfabéticamente por autor, en caso de que existan varias fichas de obras de un mismo autor, a partir de la segunda deberán sustituirse los apellidos y el nombre por seis guiones cortos (equivalentes a tres rayas).

- PONENCIAS DE EVENTOS ACADÉMICOS. En el caso de ponencias presentadas en eventos académicos, deben especificarse también los siguientes datos: nombre del evento, instituciones patrocinadoras, ciudad y fecha en que se llevó a cabo.

Los autores de los artículos publicados recibirán un mínimo de cinco ejemplares de corte-sía de la Revista.

### **Formato**

Los trabajos originales deben ser entregados en formato electrónico en el procesador de texto Word. Deben ser escritos en hoja tamaño carta, con márgenes superior e inferior de 2.5 centímetros e izquierdo y derecho de 3

centímetros, 1.5 de interlínea y letra arial de 12 puntos, con una extensión de entre 15 y 30 cuartillas.

Las notas deberán presentarse a pie de página, escritas con espacio sencillo, en letra arial de diez puntos. Los distintos elementos que las conforman deberán ir separados sólo por coma. Los pies de página deberán ir numerados secuencialmente.

### **Citas bibliográficas**

A continuación se precisan los datos que deben contener las citas bibliográficas, cabe mencionar que la bibliografía será igual, a excepción de la referencia a la página consultada.

#### **Documentos impresos y electrónicos**

A. Cuando se refiere a libros

El orden en que deberán aparecer los distintos elementos que integran las notas, si es que los hay todos, es el siguiente:

1. Autor (primero los apellidos y luego el nombre o nombres, separados por coma los primeros de los segundos).
2. Título de la publicación (en letras itálicas, sólo se usará la mayúscula inicial y en los nombres propios).
3. Número de Edición (la primera no debe indicarse).
- 4 Traductor
5. Lugar de edición (ciudad).
6. Editorial.
7. Año.
8. Colección (si es el caso).
9. Volumen o tomo (si es el caso)
7. Página.

Más de dos autores.- (Se empleará la abreviatura et al. (y otros) después del nombre del primer autor sin que medie coma).

Cuando se refiere una obra parte de una colección.- El nombre de la colección deberá colocarse después del año de edición.

Cuando la obra consta de varios tomos.- El tomo referenciado deberá quedar indicado des-

pués del año de edición ( o de la colección si la hay).

Notas:

1) Cuando se cite por segunda o posterior ocasión una obra, deberá utilizarse op. Cit., acompañado del número de nota en donde apareció por primera vez la referencia, siempre y cuando dicha referencia no sea la inmediata anterior;

2) Si tenemos necesidad de referir la misma obra, pero distinta página en la nota posterior inmediata, usaremos *ibid.* y el número de página;

3) Si se trata de la misma obra e incluso la misma página, entonces usaremos el vocablo *idem* (sin más indicación).

B. Cuando se refiere a un capítulo de un libro  
La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor del capítulo (primero los apellidos y luego el nombre o nombres, separados por coma los primeros de los segundos).
2. Título del capítulo (en letras itálicas).
3. En: subrayado y seguido de dos puntos, nombre del autor del libro, cuando éste difiere del autor del capítulo, seguido del título del libro.
4. En su: subrayado y seguido de dos puntos, cuando el autor del capítulo es el mismo autor del libro.
5. Título de la publicación (en letras itálicas, sólo se usará la mayúscula inicial y en los nombres propios).
6. Lugar de edición (ciudad).
7. Editorial.
8. Año.
9. Tomo.
10. Página.

C. Cuando se refiere a libros electrónicos

Fecha de consulta. Debido a que los documentos electrónicos son constantemente actuali-

zados, deberá incluir en la referencia la fecha en que el documento fue revisado, entre corchetes, precedida por la palabra « fecha de consulta », por último, deberá contemplar día, mes y año.

Disponibilidad y acceso. Para los recursos en línea se deberá proveer información que identifique y localice el documento consultado. Esta información deberá estar identificada por las palabras «Disponible en». La información de la ubicación de documentos en línea en una red computacional como Internet, deberá estar referida al documento que fue consultado, incluyendo el método de acceso a él (por ejemplo: ftp, http://..., etc.) así como la dirección en la red para su localización. Dicha dirección deberá transcribirse tal cual, es decir, respetando las mayúsculas y minúsculas y con la misma puntuación.

La cita se construye con los siguientes datos:

1. Autor(es), ya sea institucional o personal.
2. Nombre del documento (en letras itálicas)
3. Tipo de medio [entre corchetes].
4. Edición o versión.
5. Lugar de publicación.
6. Editor.
7. Fecha de publicación.
8. Editor.
9. Fecha de consulta [requerido para documentos en línea; entre corchetes].
10. Disponibilidad y acceso (requerido para documentos en línea).

D. Cuando se refiere a un capítulo de un libro electrónico

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor(es), ya sea institucional o personal.
2. Título del documento (en letras itálicas)
3. Tipo de medio [entre corchetes].
4. Edición.
5. Lugar de publicación.
6. Editor.
7. Fecha de publicación.



8. Fecha de revisión/actualización.
9. Fecha de consulta [requerido para documentos en línea; entre corchetes].
10. Capítulo o designación equivalente de la parte.
11. Título de la parte.
12. Ubicación del material original.
13. Disponibilidad y acceso (requerido para documentos en línea).

E. Cuando se refiere a un diccionario o enciclopedia como un todo.

La cita se construye con los siguientes elementos:

- 1.- Editor (ed.), compilador (comp.), director (dir.)
- 2.- Título (en letras itálicas)
- 3.- Edición (excepto la primera).
- 4.- Lugar de publicación.
- 5.- Editorial.
- 6.- Año.
- 7.- Páginas.

F. Cuando se refiere a una voz de un diccionario o enciclopedia.

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Voz.
2. En:
3. Editor (ed.), compilador (comp.), director (dir.).
4. Edición (excepto la primera).
5. Lugar de edición.
6. Editorial.
7. Año.
8. Página específica del término.

### **Citas hemerográficas**

A. Cuando se refiere a revista impresa

Si es que existen todos los elementos, el orden será el siguiente:

1. Autor o autores (primero los apellidos y luego el nombre o nombres separados por coma los primeros de los segundos).
2. Título del artículo (entre comillas, con mayúscula inicial y en nombres propios)

3. Traductor.
4. Título de la revista (en itálicas, en este caso, salvo las preposiciones y artículos, las demás palabras que conforman el nombre propio de la publicación deberán iniciar con mayúscula).
5. Lugar de edición.
6. Serie.
7. Epoca.
8. Año.
9. Volumen.
10. Número (anotar entre paréntesis).
11. Periodo o fecha (indicar mes y año).

B. Cuando se refiere a un artículo de una revista impresa

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor (es) del artículo.
2. Título del artículo (entrecomillado).
3. Título de la revista (en itálicas, en este caso, salvo las preposiciones y artículos, las demás palabras que conforman el nombre propio de la publicación deberán iniciar con mayúscula).
4. Volumen.
5. Número
6. Paginación (precedida de dos puntos).
7. Fecha (indicar mes y año).

C. Cuando se refiere a revistas electrónicas

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Título (letra mayúscula)
2. Tipo de medio [entre corchetes].
3. Edición.
4. Lugar de edición.
5. Editorial.
6. Número.
7. Fecha de publicación.
8. Fecha de consulta (requerida para documentos en línea; entre corchetes).
9. Serie (opcional).
10. Notas (opcional).
11. Disponibilidad y acceso (requerido para documentos en línea).
12. Número internacional normalizado (ISSN).

D. Cuando se refiere a un artículo de una revista electrónica

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor(es) del artículo o contribución, ya sea institución o persona.
2. Título del artículo o contribución (en letras itálicas).
3. Título de la revista o serie electrónica (en letra cursiva o subrayado).
4. Tipo de medio [entre corchetes].
5. Volumen.
6. Número.
7. Día, mes y año.
8. Fecha de consulta [requerida para documentos en línea; entre corchetes].
9. Ubicación dentro del documento original.
10. Disponibilidad y acceso (requerida para documentos en línea).
11. Número internacional normalizado (ISSN).

E. Cuando se refiere a un periódico.

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor
2. Título del artículo (entrecomillado y en letras itálicas).
3. Título del diario (en letra cursiva o subrayada).
4. Lugar de publicación.
5. Fecha (indicar día, mes y año).
6. Paginación.
7. Columna.

F. Cuando se refiere a un artículo de una sección de periódico

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor.
2. Título del artículo (entrecomillado y en letras itálicas).
3. Título del diario (en letra cursiva o

subrayada).

4. Lugar de publicación.
5. Fecha (indicar día, mes y año).
6. Página.
7. Columna.
8. Nombre de la sección del diario entre paréntesis y precedido de En sección:

Citas (Legislación, jurisprudencia y resoluciones)

A. Cuando se refiere a un ordenamiento jurídico.  
Cuando es impreso.

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Número de la ley y/o denominación oficial si la tiene.
2. Título de la publicación en que aparece oficialmente.
3. Lugar de publicación.
4. Fecha de vigencia (indicar día, mes y año).

Quando es electrónico .

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Número de la ley y/o denominación oficial si la tiene.
2. Título de la publicación en que aparece oficialmente.
3. Lugar de publicación.
4. Fecha de vigencia (indicar día, mes y año).

B. Cuando se refiere a tesis de jurisprudencia o relevantes

Se aplicará el criterio y modelo que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>1</sup> El orden de los elementos, publicación (Semanao Judicial...), sección o complemento (Apéndice, Boletín...), época (con altas iniciales), tomo (con bajas, abreviado), fecha, página (abreviado, con bajas).

C. Cuando se refiere a una resolución judicial

## ACLARACIONES FINALES

- El primer apellido de los autores va siempre con versalitas

- El orden en que se escriben los nombres de los autores corresponde al orden en que aparecen en la portada del libro.

- En el caso de obras anónimas, el primer elemento de referencia será el título.

- Si el lugar de publicación es incierto, podrá asignar el lugar probable entre corchetes.

- Cuando no aparezca el lugar de publicación, deberá colocar la abreviatura «s.l.» entre corchetes.

Ejemplo:

[S.l.]: Fondo de Cultura Económica,  
1999 –

- Se citará la editorial, tal como figura en el documento, no es obligatorio incluir las ex-

presiones «Editorial» o «Ediciones».

- Cuando la editorial no aparezca mencionada, se podrá colocar la imprenta, si no presenta ninguno de estos datos se deberá colocar la abreviatura s.n. (sine nomine) entre corchetes.

Ejemplo:

Bueno Aires: [s.n.], 2004.

- Se debe mencionar el número de la edición y no la de reimpresión. La diferencia entre edición y reimpresión radica en que en el primer caso hubo cambios en el libro, que pueden haber sido muy importantes o no, mientras que en la reimpresión, el libro volvió a imprimirse sin ningún cambio o modificación.

## ABREVIATURAS

Abreviatura	Significado
<b>Cfr.</b>	Confróntese, confrontar
<b>Comp.:</b>	Compilador. Persona que reúne en una sola obra partes o textos de otros libros.
<b>Coord.</b>	Coordinador
<b>et al.</b>	Abreviatura del término latino <i>et allis</i> que quiere decir y otros. Se utiliza para señalar que hay más de tres autores en la creación de la obra.
<b>ed. eds.</b>	Editorial, editoriales.
<b>ibid.</b>	Abreviatura del término latino "ibidem" que significa en el mismo lugar, lo mismo. Se utiliza para evitar la repetición de la cita anterior. Cuando la referencia es exactamente la misma a la que precede, se usará solamente la abreviatura <i>Ibid.</i> En cambio, si el número de páginas es diferente, se utilizará <i>Ibid.</i> y a continuación el número de páginas.
<b>Idem</b>	Se utiliza para evitar la repetición de la cita anterior, si se trata de una referencia a la misma obra e incluso la misma página.
<b>in fine</b>	Al final
<b>loc. cit.</b>	Abreviatura del término latino <i>locus citatum</i> , que significa lugar citado. Se utiliza para evitar la repetición de la cita de un trabajo ya mencionado, con referencias intermedias y cuando corresponde a las mismas páginas.
<b>op. cit.</b>	Abreviatura del término latino " <i>opus citatum</i> ", que significa obra citada. Se utiliza cuando se desea volver a referirse a una cita ya mencionada, pero no consecutiva y cuando corresponda a diferentes páginas del trabajo. Se debe repetir el apellido del autor y poner a continuación: <i>Op. Cit.</i> , y el número de páginas.
<b>Passim</b>	En varias partes.
<b>s. a.</b>	Sin año de publicación.
<b>s. e.</b>	Sin editorial.
<b>s. f.</b>	Sin fecha de edición.
<b>s.l.</b>	Abreviatura del término latino <i>sine locus</i> . Quiere decir que se desconoce la ciudad o el lugar de la edición, ya que no se consignó dentro de la obra.
<b>s.n.:</b>	Abreviatura del término latino <i>sine nomine</i> . Quiere decir que se desconoce el nombre de la editorial, editor o distribuidor de la obra.
<b>ss.</b>	Siguientes.
<b>Trad.</b>	Traductor.
<b>t. ts.</b>	Tomo, tomos
<b>Vid.</b>	Ver
<b>Vol. o V. Vols. o Vv.</b>	Vol. Volumen dado de una obra en varios volúmenes Vols. Volúmenes. Se refiere al número de volúmenes que consta la obra.



QUIDIURIS

Año X Volumen 31

Publicación trimestral  
del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

Se imprimió la última semana del mes  
de noviembre de 2015 en la ciudad  
de Chihuahua, México

Producción Editorial integral;  
Aarón Isaac Carrasco Gutiérrez/Artigraf

Impresos Fuentes  
Tel. (614) 415-27-55  
Chihuahua, Chih. México

e-mail: colofox66@gmail.com

***Impreso y hecho en México***

# Quid Iuris

Año X Volumen 31 diciembre 2015 - febrero 2016

## Contenido

### Presentación

#### Artículos inéditos:

**Las reformas político-electorales en los comicios locales: la función de los tribunales electorales estatales a partir del año 2014**

*Manuel González Oropeza*

**La evolución del principio constitucional de la paridad de género en la jurisprudencia**

*Janine Madeline Otálora Malassis*

**Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional**

*César Iván Astudillo Reyes*

**La Ponderación Jurídica (artículo arbitrado)**

*Víctor Manuel Villagrán Escobar*

**Análisis del Procedimiento Sancionador Especial en el estado de Jalisco durante el proceso electoral 2014-2015**

*Rodrigo Moreno Trujillo*

**Reflexiones en torno al procedimiento de elección de los Consejeros Electorales del Consejo General del INE (artículo arbitrado)**

*Bulmaro Cruz Hernández*

**La ruta hacia un Tribunal Constitucional en México: perfil del juzgador, esferas de la justicia constitucional y derechos fundamentales**

*Edgar Alán Arroyo Cisneros*

**La función del Notario Público como acto de autoridad y los Derechos Humanos**

*Javier Ignacio Camargo Nassar*

#### Recomendaciones editoriales:

**Derechos Humanos: Análisis de su problemática y perspectivas en México**

**Los problemas del Derecho Indígena en México**

**Candidaturas Independientes**

#### Lineamientos editoriales



Tribunal Estatal Electoral  
de Chihuahua