

La (in)dependencia judicial: mitos y falacias

Oswald Lara-Borges

La (in)dependencia judicial: mitos y falacias

Un estudio sobre la asociación de variables institucionales y macroeconómicas en 19 países de América Latina, España y USA 1900-2019

Oswald Lara-Borges¹

Resumen

La nueva fisonomía del poder judicial ha estimulado el interés por estudiar, desde distintas disciplinas y diversos enfoques, el nuevo rol de las Cortes Supremas de Justicia en América Latina dadas las funciones vitales que desempeñan. Y uno de los temas que más ha llamado la atención es el relativo a la independencia política del poder judicial. Por tanto, la pregunta central de la investigación es ¿el diseño constitucional garantiza la independencia judicial de las Cortes Suprema de Justicia? Y si existen similitudes en el diseño constitucional en las Cortes Supremas de Justicia ¿por qué unas Cortes Supremas de Justicia son más independientes que otras?

Palabras Clave: *poder judicial, independencia política, diseño institucional, X STATIS, HJ Biplot*

Capítulo 1: Introducción

1.1. Introducción

El objetivo de la investigación es identificar las similitudes del diseño constitucional relativo a la independencia judicial de las Cortes Supremas de Justicia en 19 países de América Latina, España y USA, desde el año 1900 hasta el año 2019^{2 3}. Los países latinoamericanos estudiados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba,

¹ Oswald Lara-Borges es investigador del Instituto Iberoamericano de Derecho Electoral.

² Este trabajo estudia los contenidos de las constituciones y sus reformas constitucionales relacionadas única y exclusivamente con el diseño constitucional relativo a la independencia política de las Cortes Suprema de Justicia desde el año 1900 hasta el año 2009, sin considerar lo establecido en leyes secundarias, jurisprudencia u otros ordenamientos jurídicos, pues estas fuentes de información no han sido contempladas para el análisis. Asimismo, por simplicidad utilizaré la expresión “Corte Suprema de Justicia” para referirme al máximo órgano del Poder Judicial en cada país, aunque su denominación puede variar en los países de América Latina a lo largo del tiempo. También, uso la expresión jueces para referirme a los integrantes de las Cortes Supremas de Justicia, independientemente de la nominación que pudieran tener, como por ejemplo: Vocales, Magistrados, Ministros, etcétera.

³ En el estudio se incluye a España y USA como referencias de comparación con los países latinoamericanos. El primero por ser un país de referencia a nivel mundial. El segundo por razones de historia e instituciones comunes con los países latinoamericanos, entre otros aspectos.

Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, República Dominicana y Venezuela⁴.

El estudio sobre la independencia judicial ha venido tomando mayor relevancia y centralidad en los últimos lustros, en gran medida gracias a que las Cortes Supremas de Justicia han asumido un rol político fundamental (Helmke y Ríos, 2010) y han adquirido un protagonismo sin precedente (Banco Mundial, 1996; Thome, 2000; Burgos, 2003).

En América Latina, sin embargo, el poder judicial ha sido visualizado como un conjunto de instituciones «débiles, ineficaces, dependientes, incompetentes, sin importancia, sin poder, decadentes, provincianas, conservadoras e irrelevantes» (Helmke y Ríos, 2010). Muchas veces cooptadas y al servicio de intereses ilegítimos. Incluso, se ha afirmado que la independencia judicial «constituye más un mito que una realidad cuando se trata del contexto latinoamericano» (Bergalli, 1991). Y a lo largo del tiempo se ha extendido la tesis sobre la falta de independencia judicial en América Latina, independientemente del régimen en turno, sea éste una dictadura o una democracia.

Durante la década de los ochentas se defendió que el diseño constitucional garantizaba la independencia judicial, motivo por el cual se emprendieron múltiples y profundas reformas constitucionales en la gran mayoría de los países latinoamericanos para fortalecer la independencia judicial (Burgos, 2003).

Como consecuencia de esas reformas constitucionales, las Cortes Supremas de Justicia fueron facultadas para resolver, en última instancia, asuntos relacionados con los derechos humanos; interpretar, dar sentido e imponer los límites fronterizos de los códigos políticos fundamentales de los países; declarar la inconstitucionalidad de normas jurídicas y expulsarlas del sistema normativo; dirimir los conflictos entre los poderes políticos; delimitar la competencia entre los distintos órdenes de gobierno;

⁴ La temporalidad que se estudia para cada país es de 1900-2019, con excepción de Cuba y Panamá que lograron su independencia en 1901 y 1904, respectivamente.

autorizar, modificar o vetar las políticas públicas impulsadas por los poderes políticos y definir los temas de interés nacional como el aborto, la eutanasia, la legalización de drogas, la reelección de los presidentes, los juicios de responsabilidad política, entre muchos otros.

La nueva fisonomía del poder judicial ha estimulado el interés por estudiar, desde distintas disciplinas y diversos enfoques, el nuevo rol de las Cortes Supremas de Justicia en América Latina dadas las funciones vitales que desempeñan. Y uno de los temas que más ha llamado la atención es el relativo a la independencia judicial. Por tanto, la pregunta central de la investigación es ¿el diseño constitucional garantiza la independencia judicial de las Cortes Suprema de Justicia? Y si existen similitudes en el diseño constitucional en las Cortes Supremas de Justicia ¿por qué unas Cortes Supremas de Justicia son más independientes que otras?

Para responder a la pregunta de investigación, el trabajo se estructura en cuatro apartados. En este capítulo primero se presenta, además de la introducción, el objetivo general, los objetivos específicos y la hipótesis de la investigación. En el capítulo segundo se presenta el marco teórico, se define el concepto de independencia judicial y se realiza un estudio sobre el diseño constitucional de las Cortes Supremas de Justicia en 19 países de América Latina, España y USA, desde el año 1900 hasta el año 2019. En el capítulo tercero se presenta el marco metodológico en el que se indican los datos que serán utilizados, así como las técnicas estadísticas que han de aplicarse para identificar las similitudes del diseño constitucional relativo a la independencia judicial de las Cortes Supremas de Justicia y examinar si el diseño constitucional explica la independencia política del poder judicial. En el capítulo cuarto se presentan los resultados de las técnicas estadísticas implementadas. La investigación finaliza con las conclusiones y las referencias bibliográficas.

Esta investigación se inscribe en un marco en el que los estudios que se han desarrollado sobre este fenómeno en el contexto latinoamericano siguen siendo escasos (Burgos, 2004; Nohlen, 2008). Además, las investigaciones que hasta el día de hoy se han desarrollado se enfocan en un país o en un número pequeño de países localizados en alguna región de América Latina. Incluso, aquellos estudios que integran a un número mayor de países contemplan lapsos de estudio temporales relativamente cortos.

Aunado a lo anterior, no existen estudios previos que identifiquen la similitud en el diseño constitucional entre un gran número de países latinoamericanos a lo largo de 120 años. Este trabajo nos servirá para revertir tal situación y contrastar si el diseño constitucional explica la independencia judicial de las Cortes Supremas de Justicia de los países latinoamericanos.

1.2. Objetivo General

El objetivo de la investigación es identificar las similitudes en el diseño constitucional relativo a la independencia judicial de las Cortes Supremas de Justicia en 19 países de América Latina, España y USA, desde el año 1900 hasta el año 2019, a fin de responder si el diseño constitucional garantiza la independencia judicial de las Cortes Supremas de Justicia en América Latina. Y si existen similitudes en el diseño constitucional en las Cortes Supremas de Justicia ¿por qué unas Cortes Supremas de Justicia son más independientes que otras?

1.3. Objetivos Específicos

- Identificar y describir los principales atributos del diseño constitucional de las Cortes Supremas de Justicia de 19 países de América Latina, España y USA, desde el año 1900 hasta el año 2019.
- Integrar una base de datos cualitativa en formato MAXQDA que recoja el diseño constitucional relativa a la independencia judicial de las Cortes Supremas de Justicia para los 19 países de América Latina, España y USA, desde el año 1900 hasta el año 2019.
- Integrar una base de datos cuantitativa en formato SPSS que recoja el diseño constitucional relativa a la independencia judicial de las Cortes Supremas de Justicia para los 19 países de América Latina, España y USA, desde el año 1900 hasta el año 2019.
- Realizar un preprocesamiento de los datos a fin de limpiarlos, transformarlos y organizarlos para aplicar los métodos estadísticos.
- Aplicar técnicas estadísticas multivariantes que permitan describir las similitudes del diseño constitucional relativo a la independencia judicial de las Cortes Supremas de Justicia en los 19 países de América Latina, España y USA, desde el año 1900 hasta el año 2019.

1.4. Hipótesis

El diseño constitucional entre los 19 países en América Latina, USA y España permite identificar las similitudes y diferencias entre los países. Sin

embargo, el diseño constitucional no garantiza la independencia judicial de las Cortes Supremas de Justicia en América Latina.

Capítulo 2: Marco Teórico

2.1. ¿Qué es la independencia judicial?

2.1.1. Definición

La independencia del poder judicial es uno de esos temas que su sola presencia concita emociones y desborda pasiones. De este tema no sólo se debate qué es, sino lo que debe ser o debiera ser. Mentes brillantes han dedicado importantes esfuerzos y obras enteras para explicarlo. Las respuestas ofrecidas han abierto las puertas a encendidos debates y a nuevos temas, muchos de ellos de gran relevancia, pero muchos otros son simples alegorías estériles. El saldo actual es que aún no existe consenso respecto a qué es, qué debe ser o qué debiera ser, la independencia del poder judicial.

La independencia judicial surgió durante la monarquía absoluta. Recuérdese que, durante este periodo, el poder total residía en el monarca. Con el tiempo el monarca fue perdiendo el poder absoluto y hubo necesidad de distribuirlo con otros poderes. Primero, con el Parlamento. Después, al monarca le fue retirada la función jurisdiccional, aunque seguía nombrando a los funcionarios que ejercían esa labor, por lo que los asuntos importantes para él se resolvían conforme a sus deseos e intereses. De ello apareció como reclamo social la demanda que exigía que los jueces no se subordinaran a las órdenes, deseos e intereses del monarca. La expresión teórica de esta demanda se encuentra recogida en la tesis que postula la división de poderes propuesta por el Barón de Montesquieu en la que se demanda la separación de poderes entre el monarca y los jueces.

Muchos autores han aludido al resultado de este proceso como independencia judicial. Algunos autores abordan su estudio, pero no establecen su significado (Bergalli, 1991). Otros autores, siguiendo a Linares (2004), distinguen entre independencia externa e interna (Bergalli, 1991; Diez Picazo, 1992; Rico y Salas, 1996), entre independencia formal e independencia material (Méndez, 2000), entre independencia sustantiva e independencia estructural (Salzberger, 2001), entre independencia de los jueces e independencia del poder judicial (Rosenn, 1987), entre independencia como función e independencia como garantía (Diez Picazo, 1992) entre independencia e imparcialidad (Sharman, 1996; Cappelletti, 1998; ABA/Ceeli, 1999; Toharia 1999), entre independencia y autonomía (Binder, 2001),

entre dimensiones positivas y negativas (Negretto y Ungar, 1997; Karlan, 1998), entre muchos otros. También se ha establecido que la independencia del poder judicial debe ser considerada como un principio constitucional y como un derecho humano (Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Dentro de este debate, tal como lo refiere Linares (2004), se utiliza el mismo nombre para referirse a objetos de estudio distintos y, por el contrario, se utilizan nombres distintos para referirse a un mismo objeto de estudio. Así, el concepto de independencia judicial es uno lleno de ambigüedades y premisas no examinadas (Rosenn, 1987).

Aunado a lo anterior, la independencia judicial es un concepto que se utiliza para todo. Lo mismo alude a la influencia política de distintos actores institucionales en las decisiones y sentencias del poder judicial, que a la relación existente entre los particulares y la justicia.

El estado de la cuestión permite advertir que nos encontramos inmersos en un debate sobre el concepto de independencia judicial y su definición.

A pesar de los importantes esfuerzos realizados hasta el día de hoy, siguen vigentes las preguntas clásicas. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de independencia del poder judicial? ¿A qué nos referimos cuando se alude al poder judicial: al poder judicial en su conjunto, a los jueces, a sus decisiones judiciales, a sus sentencias o a todos ellos en su conjunto? ¿Cómo se mide la independencia judicial? Desde el Derecho ¿cómo se evalúa la independencia del poder judicial? Las respuestas a estas interrogantes escapan al propósito de esta investigación, pero resultan importantes en el análisis de este objeto de estudio.

Para el desarrollo de este trabajo, se asume una definición operativa de la independencia judicial de las Cortes Supremas de Justicia en el que se considera, única y exclusivamente, aquellos cambios constitucionales mediante los cuales se defiende la consagración de esa independencia judicial.

2.2.- Las Cortes Supremas de Justicia en América Latina

En este capítulo se describe el diseño constitucional de las Cortes Supremas de Justicia en 19 países de América Latina, USA y España desde el año 1900 hasta el año 2019.

Como se dijo anteriormente, un ala de la literatura ha defendido que el diseño constitucional

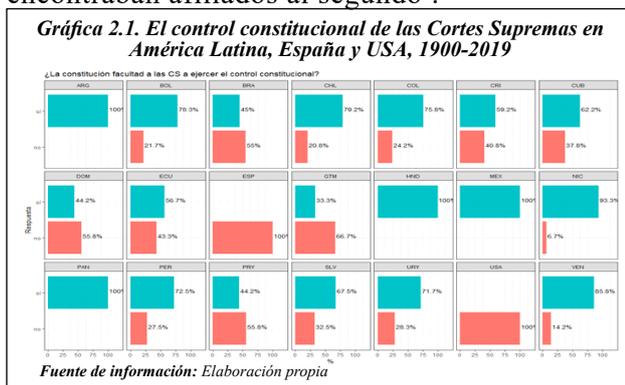
garantiza la independencia del poder judicial. El diseño constitucional se define el conjunto de arreglos institucionales en las constituciones. Bajo esta concepción, las reglas institucionales importan. De esta manera, las variables institucionales de desarrollo constitucional que deberían servir para afianzar la independencia judicial son: el control constitucional, la selección de los jueces, el tamaño y composición, los tipos de mandatos judiciales, la autonomía presupuestaria, la irreductibilidad salarial y la responsabilidad política de los jueces. Por tal motivo, cada una de esas variables serán analizadas a continuación.

2.2.1. Control constitucional

En esta sección se describe la evolución histórica del control constitucional de las Cortes Supremas de Justicia en América Latina, USA y España desde el año 1900 hasta el año 2019.

La historia constitucional da cuenta de la existencia de dos modelos al respecto. El primer modelo representado por los países que determinaron establecer en sus constituciones la regla institucional del control constitucional. El segundo modelo representado por los países que no establecieron esa figura en su orden constitucional.

Al iniciar el siglo XX, Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Honduras, México, Nicaragua y Panamá se encontraban afiliados al primer modelo constitucional⁵. En tanto que Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela se encontraban afiliados al segundo⁶.



⁵ Cuba se instauró como país independiente en 1901, mientras que Panamá lo hizo en 1904.

⁶ España y Estados Unidos, a diferencia de los países latinoamericanos, siempre han estado afiliados al segundo modelo constitucional. Esto es, nunca le han conferido a Cortes Supremas de Justicia la facultad para ejercer el control constitucional. Sin embargo, como sabemos, Estados Unidos fue el país en donde surgió el control difuso o americano de constitucionalidad a partir de una interpretación directa a la constitución realizada por esa instancia judicial.

El *Gráfico 2.1.* muestra los resultados del control constitucional de las Cortes Supremas de Justicia en América Latina para los 120 años analizados.

El *Gráfico 2.1.* muestra los países latinoamericanos que se han mantenido fieles al primer modelo constitucional: Argentina, Honduras, México y Panamá. Mientras que USA y España se han mantenido fieles al segundo modelo. Aunado a ello, puede apreciarse el porcentaje de años que cada país estudiado ha tenido en cada uno de los modelos constitucionales.

Actualmente, los países que facultan constitucionalmente a sus Cortes Supremas de Justicia a ejercer el control constitucional son Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En contrapartida, los países que no facultan constitucionalmente a sus Cortes Supremas a ejercer el control constitucional son Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, España, Guatemala, USA y República Dominicana.

2.2.2. Selección de los jueces

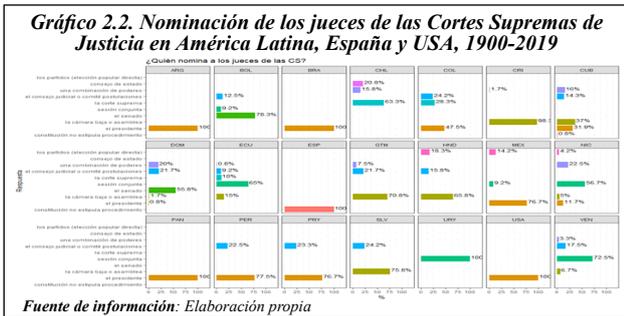
En esta sección se describen los modelos constitucionales que han adoptado los países estudiados para seleccionar a los jueces de sus Cortes Supremas de Justicia.

La historia constitucional muestra que la selección de los jueces de las Cortes Supremas de Justicia no siempre ha sido depositada solamente a favor de un actor institucional. Y, en los últimos lustros, se ha acentuado con mayor frecuencia la presencia de una gran variedad de mecanismos en los que se van incorporando más actores institucionales en esa misión constitucional.

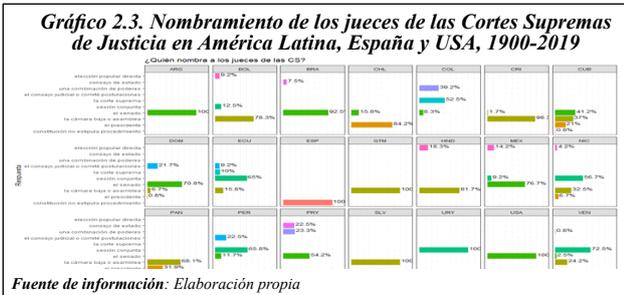
Existen tres modelos constitucionales a través de los cuales han sido seleccionados los jueces de las Cortes Supremas de Justicia. El primer modelo constitucional confiere la facultad para seleccionar a los jueces de esa sede judicial solamente a un actor institucional. El segundo modelo constitucional confiere la facultad para nominar a un actor institucional y confiere la facultad para nombrar a otro actor institucional. El tercer modelo constitucional confiere la facultad para nominar o nombrar a dos más actores institucionales en una o en ambas etapas.

El *Gráfico 2.2.* muestra los actores institucionales que han intervenido en la etapa de nominación del proceso de selección de los jueces de

las Cortes Supremas de Justicia, así como el porcentaje de años en que se les ha conferido a esa responsabilidad constitucional.



El Gráfico 2.3. muestra la participación de los distintos actores institucionales que han intervenido en la etapa de nombramiento de los jueces de las Cortes Supremas de Justicia, así como el porcentaje de años en que se les ha conferido a esa responsabilidad constitucional.



2.2.2.1. Selección de jueces: conferida a una institución política

Este modelo constitucional muestra a los países latinoamericanos que han depositado solamente en un solo actor la facultad exclusiva de nominar y nombrar a los jueces de las Cortes Supremas de Justicia.

Esta responsabilidad constitucional ha sido depositada en distintas instituciones: 1).- Presidente de la República; 2).- Congreso (asamblea unicameral o ambas cámaras); 3).- Corte Suprema de Justicia; 4).- Consejo de la Judicatura y 5).- por elección directa.

2.2.2.2. Selección de jueces: conferida a dos instituciones políticas

En este modelo constitucional se faculta a un actor institucional para nominar y a otro actor institucional para nombrar a los jueces de las Cortes Supremas de Justicia, lo cual se ha manifestado en once formas distintas, siendo éstas las siguientes:

- 1) El presidente nombra y la cámara baja o asamblea nombra;
- 2) El presidente nombra y el senado nombra;
- 3) El presidente nombra y el congreso nombra (sesión conjunta);

- 4) El presidente nombra y el consejo de Estado (consejo federal) nombra;
- 5) El congreso nombra y mediante elección popular se nombran;
- 6) El consejo de Estado nombra y el presidente nombra;
- 7) La Corte Suprema nombra y el presidente nombra;
- 8) El Consejo de la Judicatura nombra y el presidente nombra;
- 9) El Consejo Judicial (consejo de la judicatura, comité de postulaciones o junta nominadora) nombra y la cámara baja o asamblea nombra;
- 10) El Consejo Judicial (consejo de la judicatura, comisión de postulación o junta nominadora) nombra y el congreso nombra; y
- 11) El consejo de la judicatura nombra y la corte suprema nombra.

Los Gráficos 2.2. y 2.3. muestran, por ejemplo, que Argentina y USA durante todo el tiempo estudiado, le han conferido al Presidente la facultad para nominar a los aspirantes a jueces de las Cortes Supremas de Justicia y al Senado a nombrar de entre los aspirantes propuestos a aquellos que habrán de ocupar el cargo de jueces.

2.2.2.3. Selección de jueces: múltiples instituciones políticas

En este modelo constitucional se faculta a dos actores institucionales para intervenir en uno o en ambos procedimientos —nominación y en nombramiento— de los jueces de las Cortes Supremas de Justicia en América Latina, USA y España.

Los países que han depositado en más de dos instituciones la facultad para seleccionar a los jueces de las Cortes Supremas Justicia también han distribuido dicha función en dos etapas. La diferencia en este modelo constitucional reside en que se faculta a dos o más instituciones a intervenir en una o en ambas etapas.

Se identifican tres modalidades. En la primera modalidad le corresponde nominar a una institución, pero nombran dos o más instituciones. En la segunda modalidad participan dos o más instituciones en la fase de nominación, pero nombra una sola institución. En la tercera modalidad participan múltiples instituciones en las dos etapas: nominación y nombramiento.

El primer modelo estaría representado por:

- 1) El presidente nombra y el senado y la Cámara de representantes nombran;
- 2) El consejo de la magistratura nombra y la

Cámara de Senadores nombra, con acuerdo del Poder Ejecutivo;

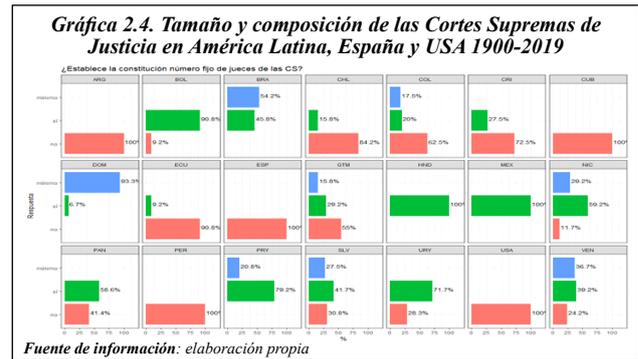
- 3) El segundo modelo estaría representado por:
- 4) *Una combinación de legislaturas subnacionales nomina y el senado nombra;*
- 5) *La cámara de diputados y el presidente nominan y el senado nombra;*
- 6) *Una combinación de poderes nomina y el senado nombra;*
- 7) *Una combinación de poderes nomina y el senado nombra;*
- 8) *El Congreso y una Comisión de Postulación nominan y el Congreso nombra;*
- 9) *El Presidente y los diputados de la Asamblea Nacional nominan y la Asamblea Nacional nombra;*
- 10) *El Congreso, el Presidente y la función judicial nomina y la cámara baja o asamblea nombra, previo informe de la comisión de asuntos judiciales;*
- 11) *Una combinación de poderes nomina y nombra el senado;*
- 12) El tercer modelo estaría representado por:
- 13) *Una combinación de legislaturas subnacionales nominan y nombran.*

2.2.3. Tamaño y composición

En esta sección se describen los modelos existentes en torno al número de jueces de las Cortes Supremas de Justicia.

La historia constitucional permite identificar la existencia de tres modelos constitucionales en torno al número de jueces de las Cortes Supremas de Justicia. El primer modelo se encuentra representado por aquellos países que no han establecido en sus constituciones el número de jueces de las Cortes Supremas de Justicia, esto es, un número indefinido. En esta modalidad corresponde al Congreso determinar el número de jueces. El segundo modelo se encuentra representado por los países que han determinado establecer en sus constituciones el número fijo de jueces de las Cortes Supremas de Justicia. El tercer modelo se encuentra representado por los países que han establecido en sus constituciones el número mínimo de jueces de las Cortes Supremas de Justicia. En esta modalidad, el Congreso tiene la facultad de ampliar el número de jueces, pero no pueden bajo ninguna circunstancia reducirlo.

El *Gráfico 2.4.* muestra el tamaño y composición de las Cortes Supremas de Justicia, cuyos resultados se enunciarán con más detalle en las siguientes secciones.



2.2.3.1. Número indefinido

En este modelo constitucional, el Constituyente Permanente delega en el Congreso la facultad de determinar el número de integrantes de las Cortes Supremas de Justicia. Consecuentemente, el número de integrantes que conforman esas sedes judiciales no se encuentra plasmado en las constituciones, sino en las leyes secundarias.

El *Gráfico 2.4.* muestra que Argentina, Cuba, España, Perú y USA han optado por este modelo constitucional. Asimismo, Ecuador, Chile, Costa Rica, Colombia y Guatemala han permanecido en este modelo constitucional durante más del 50% de los años estudiados. En tanto que Panamá, El Salvador, Uruguay, Venezuela, Nicaragua y Bolivia han permanecido menos del 50% de años estudiados.

2.2.3.2. Número fijo

En este modelo constitucional se determina en el texto constitucional el número fijo de jueces que integra la Corte Suprema de Justicia.

Entre los países que han establecido un número fijo de integrantes de las Cortes Supremas de Justicia en sus constituciones, se observa que hay quienes eligieron un número impar y quienes eligieron un número par. De esta manera, encontramos sedes judiciales con tres, cinco, siete, nueve, once, trece, quince y veintiún jueces. Del mismo modo, encontramos sedes judiciales con ocho, diez, doce y dieciséis jueces.

Actualmente, los países que mantienen este modelo constitucional son Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Paraguay y Uruguay.

2.2.3.3. Número mínimo

En este modelo constitucional se determina en el texto constitucional el número mínimo de jueces que integra la Corte Suprema de Justicia.

El siglo XX inició sin que ninguno de los países hubiera determinado en sus textos constitucionales un número mínimo de integrantes de las Cortes Supremas de Justicia. Sin embargo, la situación fue cambiando de manera gradual, pues algunos países se fueron incorporando a este modelo constitucional.

Entre los países latinoamericanos que establecieron un número mínimo de jueces de las Cortes Supremas de Justicia en sus textos constitucionales, también puede observarse que algunos países establecieron un número impar y otros establecieron un número par. Así, encontramos sedes judiciales con cinco, siete, nueve, once y treinta y tres jueces. De la misma manera, encontramos sedes judiciales con diez y dieciséis jueces.

Actualmente, los únicos exponentes de este modelo constitucional son República Dominicana desde 1908-2019 y Brasil desde 1988-2019.

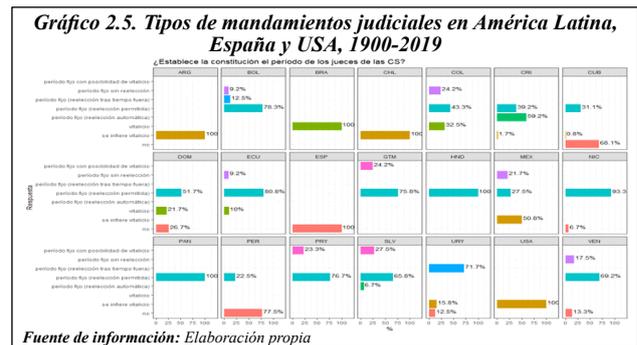
2.2.4. Tipos de mandatos judiciales

En esta sección se describe el modelo constitucional establecido para establecer la duración de los mandatos de los miembros de sus Cortes Supremas de Justicia.

El análisis de los textos constitucionales de los países estudiados permite advertir la existencia de ocho modelos constitucionales en el establecimiento de la duración de los mandatos de las Cortes Supremas de Justicia de América Latina:

- 1) Mandatos indefinidos;
- 2) Mandato fijo con reelección automática (expresa);
- 3) Mandato fijo con reelección permitida, (no prohibida);
- 4) Mandato fijo con reelección tras tiempo fuera;
- 5) Mandato vitalicio;
- 6) Mandato que se infiere vitalicio;
- 7) Mandato fijo con posibilidad de ejercicio del cargo en forma vitalicia; y
- 8) Mandato fijo sin reelección.

El *Gráfico 2.5.* muestra el tamaño y composición de las Cortes Supremas de Justicia, cuyos resultados se enunciarán con más detalle en las secciones siguientes.



2.2.4.1. Mandatos indefinidos

En este modelo constitucional no se establece la extensión del mandato de los jueces de las Cortes Supremas de Justicia.

Actualmente, el Cuba y España son los únicos países que se mantiene afiliados a este modelo constitucional.

2.2.4.2. Mandato fijo con reelección automática

En este modelo constitucional se establece un mandato fijo con reelección automática (expresa) para los jueces de las Cortes Supremas de Justicia.

2.2.4.3. Mandato fijo con reelección permitida, (no prohibida expresamente)

En este modelo constitucional se establece un mandato fijo con reelección permitida (no prohibida expresamente) para los jueces de las Cortes Supremas de Justicia.

2.2.4.4. Mandato fijo con reelección tras tiempo fuera

En este modelo constitucional se establece un mandato fijo sin reelección inmediata de los jueces de las Cortes Supremas de Justicia. Es decir, se impide la posibilidad de que los jueces continúen ejerciendo el cargo una vez que ha concluido el periodo por el que fueron elegidos y solo se autoriza su ejercicio nuevamente tras cierto tiempo fuera de la sede judicial.

2.2.4.5. Mandato vitalicio

En este modelo constitucional se establece el mandato vitalicio de los jueces de las Cortes Supremas de Justicia. Es decir, una vez finalizada la encomienda constitucional depositada a favor de los jueces, si éstos son reelegidos ejercen el cargo en forma vitalicia.

2.2.4.6. Mandato que se infiere vitalicio

En este modelo constitucional se establece un mandato determinado para las Cortes Supremas de Justicia, pero se infiere que el mandato es vitalicio. Esto es, los jueces pueden ser reelegidos en forma vitalicia, aunque no exista disposición expresa de ello.

2.2.4.7. Mandato fijo con posibilidad de ejercicio del cargo en forma vitalicia

En este modelo constitucional establece un mandato fijo con posibilidad de ejercer el cargo en forma vitalicia. Es decir, una vez finalizado el ejercicio de la encomienda constitucional depositada a favor de los jueces de la Cortes Supremas de Justicia, éstos pueden ser reelegidos en forma vitalicia para el ejercicio de tal encargo público.

2.2.4.8. Mandato fijo sin reelección

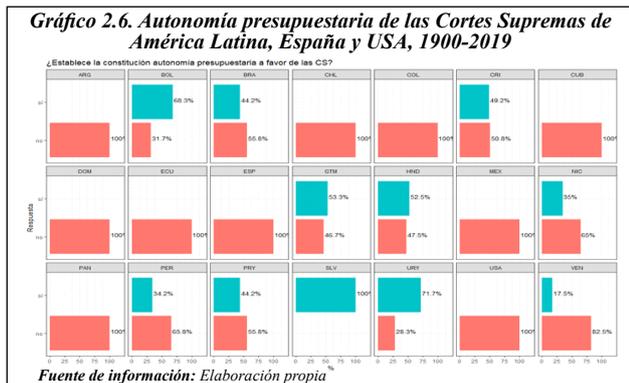
En este modelo constitucional está representado por las constituciones que prohíben expresamente la reelección de los jueces de las Cortes Supremas de Justicia.

2.1.5. Autonomía presupuestaria

En esta sección se describe la facultad presupuestaria de las Cortes Supremas de Justicia.

Existen dos modelos constitucionales. El primero representado por los países que han determinado en sus constituciones otorgar facultades presupuestarias a sus Cortes Supremas de Justicia, especialmente, en lo relativo a que sean esas sedes judiciales las que propongan su presupuesto de egresos, se reconozca expresamente autonomía presupuestaria o se le asigne un porcentaje del PIB. El segundo representado por los países que han determinado no otorgar constitucionalmente esa facultad a las Cortes Supremas.

El *Gráfico 2.6.* muestra los resultados obtenidos para la autonomía presupuestaria de las Cortes Supremas de Justicia en América Latina, España y USA, 1900-2019.



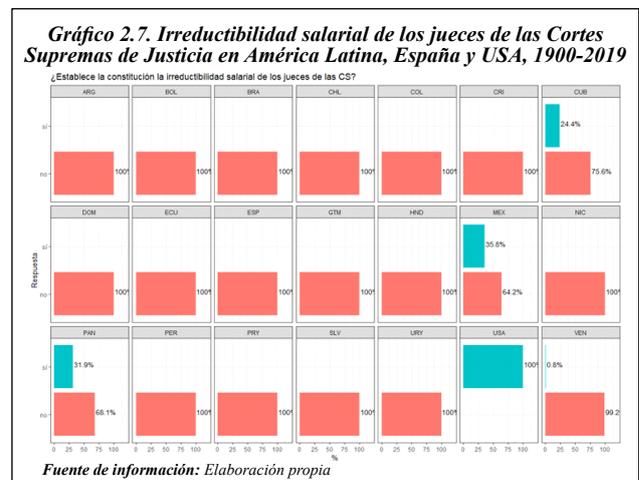
El *Gráfico 2.6.* muestra a los países que han estado afiliados al primer modelo constitucional. Ejemplo de ello: Bolivia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú, Paraguay, El Salvador, Uruguay y Venezuela. Mientras que los que han pertenecido a lo largo de tiempo estudiado al segundo modelo constitucional son Argentina, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, México, Panamá y USA.

2.1.6. Irreductibilidad salarial

En esta sección se describirá la garantía de irreductibilidad salarial de los jueces de las Cortes Supremas de Justicia.

Existen dos modelos constitucionales. El primero representado por los países que han establecido en sus constituciones la garantía de irreductibilidad salarial de los jueces de esas sedes judiciales. El segundo representado por aquellos países que no lo han hecho.

El *Gráfico 2.7.* muestra los resultados obtenidos sobre la irreductibilidad salaria para los jueces de las Cortes Supremas de Justicia en América Latina, España y USA, 1900-2019.



El *Gráfico 2.7.* muestra que son pocos los países que han otorgado la garantía de referencia a sus jueces, entre ellos: Cuba, México, Panamá y USA. Mientras que los otros países no lo han hecho.

2.1.7. Responsabilidad política de los jueces

En esta sección se describe los modelos constitucionales que han adoptado los países sobre la responsabilidad política de las Cortes Supremas de Justicia.

El análisis de los textos constitucionales de los países estudiados permite advertir la existencia de

dos modelos constitucionales para destituir a los integrantes de las Cortes Supremas de Justicia. El primero se caracteriza porque la constitución no establece ningún procedimiento para acusar a los integrantes de esas sedes judiciales. El segundo se caracteriza por el establecimiento de un procedimiento constitucional para destituir a los integrantes de esos órganos jurisdiccionales.

2.1.7.1. Procedimiento de destitución indefinido

En este modelo constitucional se encuentran los países que en algún momento de su historia constitucional no han establecido el procedimiento de destitución de los integrantes de las Cortes Supremas de Justicia. Ejemplo de ello son: Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, España, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

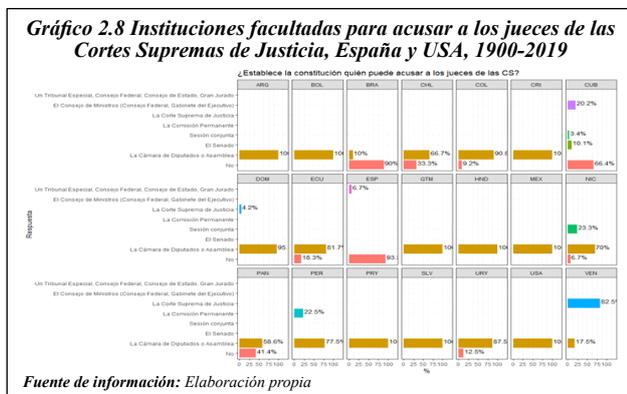
2.1.7.2. Procedimiento de destitución expreso

El régimen de responsabilidad política de las Cortes Supremas de Justicia se encuentra conformado por dos fases: la fase de acusación y la fase de sanción. Aunado a ello, resulta importante conocer si la acusación y la sanción exigen mayorías requeridas para proceder en cada etapa.

2.1.7.2.1. Facultad para acusar a los jueces

Entre los países que han establecido un procedimiento de destitución expreso, se observa que no se ha facultado solamente a un actor institucional para que ejerza funciones de acusación de los jueces de las Cortes Supremas de Justicia.

El Gráfico 2.8 muestra los distintos actores institucionales que han sido facultados para acusar a los jueces de las Cortes Supremas de Justicia.



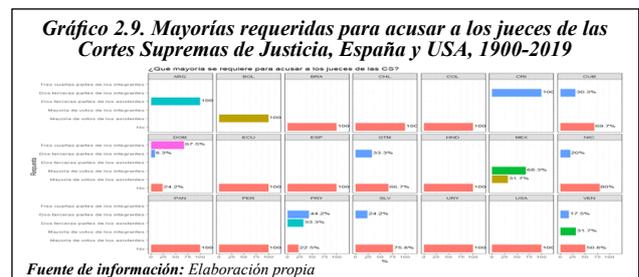
El Gráfico 2.8. muestra que para acusar a los jueces de las Cortes Supremas de Justicia se ha facultado a los siguientes actores institucionales: la Cámara de Diputados, el Senado, la Cámara de Diputados y el Senado como un órgano solo, la Corte

Suprema de Justicia, la Comisión Permanente y un Consejo de Ministros.

2.1.7.4. Mayorías requeridas para acusar a los jueces

El ejercicio de la facultad de acusación de los jueces de las Cortes Supremas de Justicia ha estado depositada a favor de órganos colegiados. Por tanto, han sido distintas las mayorías requeridas para que sea aprobada una acusación.

El Gráfico 2.9. muestra las distintas mayorías requeridas para acusar a los jueces de las Cortes Supremas de Justicia.

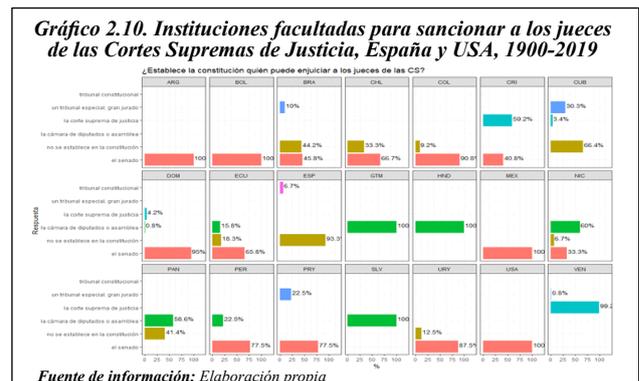


El Gráfico 2.9. muestra que las mayorías requeridas para acusar a los jueces de las Cortes Supremas de Justicia. Por citar algunos ejemplos, se observa que Argentina durante todo el tiempo estudiado ha establecido dos terceras partes de los asistentes, Costa Rica ha establecido dos terceras partes de los integrantes, mientras que Bolivia ha establecido la mayoría de los asistentes. Del mismo modo, se aprecian otras opciones que los países han elegido para tal propósito, pero con una frecuencia menor.

2.1.7.5. Facultad para sancionar a los jueces

El ejercicio de la facultad de sanción a los jueces de las Cortes Supremas de Justicia ha estado depositado a favor de distintos actores institucionales.

El Gráfico 2.10. muestra los distintos actores institucionales que han sido facultados para sancionar a los jueces de las Cortes Supremas de Justicia.

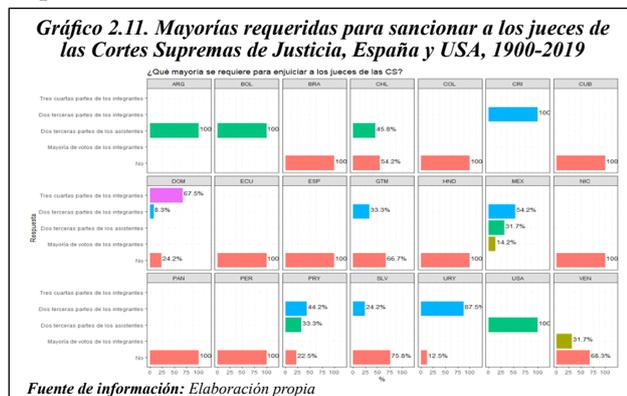


El *Gráfico 2.10*. muestra que para sancionar a los jueces de las Cortes Supremas de Justicia se ha facultado a los siguientes actores institucionales: la Cámara de Diputados, el Senado, Congreso (sesión conjunta), la Corte Suprema de Justicia, la Comisión Permanente y un Consejo de Ministros.

2.1.7.6. Mayorías requeridas para sancionar a los jueces

El ejercicio de la facultad para sancionar a los jueces de las Cortes Supremas de Justicia ha estado depositada a favor de órganos colegiados. Por tanto, han sido distintas las mayorías requeridas para que sea aprobada una acusación.

El *Gráfico 2.11*. muestra las distintas mayorías requeridas para sancionar a los jueces de las Cortes Supremas de Justicia.



El *Gráfico 2.11* muestra que las mayorías requeridas para sancionar a los jueces de las Cortes Supremas de Justicia. Por citar algunos ejemplos, se observa que durante todo el tiempo estudiado Argentina, Bolivia y USA han establecido dos terceras partes de los asistentes y Costa Rica ha establecido dos terceras partes de los integrantes. Del mismo modo, se aprecian otras opciones que los países han elegido para tal propósito, pero con una frecuencia menor.

Capítulo 3: Marco Metodológico

3.1. Bases de datos

3.1.1. Base de datos cualitativa

La base de datos cualitativa organizada en formato MAXQDA y reúne los principales artículos de las constituciones de 19 países en América Latina, España y USA relacionados con el diseño constitucional relativo a la independencia política de las Cortes Supremas de Justicia desde el año 1900 hasta el año 2019.

3.1.2. Base de datos cuantitativa

La base de datos cuantitativa está organizada en formato SPSS y reúne los principales artículos de las constituciones de 19 países en América Latina, Estados Unidos y España relacionados con el diseño constitucional la independencia política de las Cortes Supremas de Justicia desde el año 1900 hasta el año 2019. Esta base de datos contiene 2515 filas y 36 variables.

3.2. Operacionalización de variables

Para determinar las variables de este trabajo, se tuvieron en cuenta variables institucionales y macroeconómicas relacionados con la independencia de las Cortes Supremas de Justicia en 19 países de América Latina, Estados Unidos y España que se describen a continuación.

3.2.1. Definición/Medición de las variables

Las variables institucionales que se emplean para medir la independencia de las Cortes Supremas de Justicia en América Latina son: 1) el control constitucional; 2) la selección de los jueces; 3) el tamaño y composición; 4) tipos de mandatos judiciales; 5) la autonomía presupuestal; 6) la irreductibilidad salarial; y 7) el régimen de responsabilidad de los jueces.

A continuación, se describe la operacionalización de las variables.

3.2.1.1. Control constitucional

El control constitucional de las Cortes Supremas de Justicia se mide a través de una variable dicotómica. Para tal efecto, se toma en consideración si las constituciones le otorgan o no esta facultad a sus Cortes Supremas de Justicia.

3.2.1.2. Selección de los jueces

La selección de los jueces de las Cortes Supremas de Justicia se mide a través de dos variables cualitativas. Una orientada a registrar a los actores institucionales encargados de proponer a los candidatos a jueces. Otra orientada a registrar a los actores institucionales encargados de nombrar, entre los candidatos, a quienes habrán de ejercer el cargo de jueces.

3.2.1.3. Tamaño y composición

El número de jueces de las Cortes Supremas de Justicia se mide a través de dos variables. Una encaminada a registrar si las constituciones guardan

silencio en torno al número de jueces, o bien, si establecen un número fijo o un número mínimo de jueces de esas instituciones judiciales. Otra encargada de recoger el número de jueces cuando se establece un número fijo o un número mínimo de ellos.

3.2.1.4. Tipos de mandato judicial

Los tipos de mandato judicial de los jueces de las Cortes Supremas de Justicia se mide a través de dos variables. Una creada para registrar los distintos tipos de mandatos judiciales existentes. Otra creada para recoger el número de años que dura el mandato judicial.

3.2.1.5. Autonomía presupuestaria

La autonomía presupuestaria de las Cortes Supremas de Justicia se mide a través de una variable cualitativa dicotómica. Para tal efecto, se toma en consideración si las constituciones han otorgado o no esa facultad a sus Cortes Supremas de Justicia.

3.2.1.6. La irreductibilidad salarial de los jueces

La irreductibilidad salarial de los jueces de las Cortes Supremas de Justicia se mide a través de una variable cualitativa dicotómica. Para tal efecto, se toma en consideración si las constituciones han otorgado o no esa garantía a los jueces de las Cortes Supremas de Justicia.

3.2.1.7. El régimen de responsabilidad política de los jueces

El régimen de responsabilidad política de los jueces de las Cortes Supremas de Justicia se mide a través de cuatro variables cualitativas nominales. Una recoge si las constituciones facultan a una institución política para acusar a los jueces. Otra recoge las mayorías requeridas para que prospere la acusación. Una más recoge si las constituciones facultan a una institución política para enjuiciar a los jueces. Finalmente, otra recoge las mayorías requeridas para que prospere el enjuiciamiento.

3.2.2. Índice de independencia judicial de las Cortes Supremas de Justicia

El índice de la independencia de las Cortes Supremas de Justicia fue tomado de *Varieties of Democracy*⁷, toda vez que incorpora a todos los países contemplados para este estudio y ofrece información desde el año 1900 hasta el año 2019, lapso temporal que abarca esta investigación. Esto no ocurre con

⁷ *Varieties of Democracy* realiza un esfuerzo internacional para producir diversos indicadores para un sinnúmero de países. Se utiliza la versión 9, publicada en el mes de julio de 2019. La dirección de su sitio web es:

otras mediciones que aluden a un número menor de países y cubren un lapso temporal mucho más corto.

Otra razón por la cual se toma en consideración la información ofrecida por *Varieties of Democracy* es porque los datos que ofrece aluden específicamente a las Cortes Supremas de Justicia. Esto es de gran importancia porque otras fuentes de información aluden a una medición genérica por país y año, sin precisar si alude a las Cortes Supremas de Justicia, ni tampoco se indica si en esa medida se encuentra incluida o no la justicia local o subnacional.

Téngase presente que la variable en comento fue construida por *Varieties of Democracy* tomando en consideración si las Cortes Supremas de Justicia al juzgar asuntos que son relevantes para el gobierno, toman en cuenta su sincera visión del expediente legal o simplemente sus decisiones reflejan los deseos o los intereses del gobierno.

En tal sentido, los datos proporcionados por *Varieties of Democracy* tratan de identificar si las sentencias emitidas por las Cortes Supremas de Justicia se encuentran o no apegadas a Derecho. Esta medida fue construida a partir de una escala ordinal, convertida a intervalo por el modelo de medición.

3.2.3. Variables institucionales y macroeconómicas

Las variables institucionales y macroeconómicas utilizadas para esta investigación son: el nivel de democracia, el nivel de corrupción judicial y el ingreso económico por persona.

Los datos de las variables institucionales y macroeconómicas: nivel de democracia, niveles de corrupción judicial e ingreso económico por persona fueron tomados de *Varieties of Democracy*, toda vez que aportan información para todos los países contemplados en la investigación.

Vale la pena señalar que los datos ofrecidos por *Varieties of Democracy* sobre el nivel de democracia y niveles de corrupción judicial se encuentran desde el año 1900 al año 2019; mientras que la variable relativa al ingreso económico por persona contempla información para la mayoría de los países desde el año 1900 hasta el año 2016, con excepción de Costa Rica 1920-2016, Cuba 1902-2015, El Salvador 1920-2016, Guatemala 1920-2016, Honduras 1920-2016, Nicaragua 1920-2016, Panamá 1906-2016, Paraguay 1939-2016 y República Dominicana 1950-2016.

Las variables institucionales y macroeconómicas servirán para encontrar gradientes

que permitan obtener una mejor interpretación de las variables relacionadas con el diseño constitucional.

3.3. Estrategias de investigación

La investigación se desarrolla desde una perspectiva metodológica mixta, a través de diversas técnicas que ofrecen tanto el método cualitativo como cuantitativo, con el propósito de «*paliar las limitaciones de cada método, contrarrestándolas con las potencialidades de otros métodos*» (Cea, 2001).

3.3.1. Metodología jurídica

Desde la metodología jurídica se realizará un estudio analítico conceptual sobre la independencia judicial, a fin de definir su significado y delimitar nuestro objeto de estudio.

3.3.2. Método cualitativo

Desde el método cualitativo, se realizará un estudio descriptivo sobre el diseño constitucional relativo a la independencia de las Cortes Supremas de Justicia en América Latina, España y USA.

3.3.3. Método cuantitativo y técnicas estadísticas aplicadas

Desde el método cuantitativo, se desarrollará un modelo estadístico que permita analizar la estructura de las tablas múltiples, teniendo en cuenta que los países y las variables son las mismas en todos los años.

Para lograr tal propósito, se realiza un análisis de los datos cuantitativos en dos etapas:

En la primera etapa denominada análisis de los datos, el objetivo principal es depurar y procesar los datos para dejarlos en la estructura adecuada para su análisis estadístico. Es decir, transformar el conjunto de datos para adecuarlo a una estructura que permita aplicar las técnicas para el análisis multivariante de datos de tres vías. En la segunda etapa denominada análisis multivariante de los datos, son tres los objetivos principales. Primero, realizar un análisis X-STATIS. Segundo, construir un HJ-Biplot que permita describir la relaciones entre las variables, así como las trayectorias que han tenido los países a lo largo del tiempo estudiado. Tercero, realizar un análisis clúster para clasificar a los países, según sus similitudes, usando para ello las coordenadas generadas por la matriz compromiso del método multivariante X-STATIS.

A continuación, se describe teóricamente las técnicas estadísticas que serán utilizadas en la investigación.

3.3.3.1. Análisis de datos multivariante

3.3.3.1.1. La técnica X-STATIS

De acuerdo con Galindo Vicente (2013), la técnica X-STATIS fue propuesta por Jaffrenou en 1978. Esta técnica también suele conocerse como análisis triádico. Este método suele aplicarse a conjuntos de T matrices de datos, con los mismos individuos y las mismas variables observados en T ocasiones o condiciones. Se desarrolla en tres etapas: la inter-estructura, el compromiso y la intra-estructura (Galindo Vicente, 2013, págs. 29-31). El procedimiento es el siguiente:

1. Etapa inter-estructura.- Son dos los pasos que se realizan en esta primera etapa. El primer paso consiste en construir una matriz Z. La matriz Z se construye a partir de las T matrices iniciales, cada una con i filas (individuos) y j columnas (variables). Cabe señalar que en la matriz Z cada vector columna es una de las T matrices extendidas, en la cual las j columnas se apilan en un vector columna Xt. Así, los vectores X1...XT conforman la matriz Z. De esta manera, la matriz Z es la misma matriz tridimensional original, pero escrita de manera diferente, por lo que puede ser tratada como una tabla bidimensional. El segundo paso consiste en aplicar un análisis de componentes principales —descomposición de valores singulares— sobre la matriz Z. Es importante indicar que, en la matriz de componentes principales de Z, cada columna representa una matriz que contiene las coordenadas de la posición de los individuos para cada variable en función de la componente principal respectiva. Esto permite representar la posición de los individuos para cada variable y viceversa en función del tiempo.

2. Matriz compromiso.- En esta segunda etapa se resumen las T tablas de datos en una sola denominada matriz compromiso o matriz consenso. Por tanto, la matriz compromiso o consenso es un resumen global del conjunto de tablas, en la cual se sintetiza toda la información proporcionada a lo largo del tiempo. Esta matriz maximiza la media de las correlaciones entre sus variables y las variables de cada Xt. La matriz compromiso permite representar las posiciones compromiso de cada uno de los elementos (individuos y variables) que constituyen las diferentes tablas. Las posiciones compromiso de los elementos corresponden a las posiciones medias de los mismos.

3. Etapa intra-estructura.- En esta tercera etapa se descompone la matriz compromiso o

consenso, a partir de la cual obtenemos la matriz de componentes principales, la cual permite la representación gráfica de los individuos compromiso, siendo sus coordenadas los elementos de las filas. Esto nos proporciona un espacio compromiso para proyectar cada matriz y, por consiguiente, obtener su representación gráfica. Su interpretación se basa en las correlaciones de los ejes con las variables.

Conforme a lo anterior, la técnica X-STATIS es adecuada para estudiar y extraer la información relevante almacenada en tablas de datos de tres vías, es decir, resulta apropiada para estudiar el diseño constitucional sobre la independencia política de las Cortes Supremas de Justicia en 19 países latinoamericanos, España y USA, durante el periodo 1900-2019.

3.3.3.1.2. La técnica HJ-Biplot

De acuerdo con Gabriel (1971), los Biplots son técnicas multidimensionales exploratorias estadísticas que representan la estructura conjunta de los individuos (países) y variables (Gabriel, 1971). Por su parte, Galindo Villardón (1986) señala que el HJ-Biplot es:

“una representación en un espacio de baja dimensión de una matriz $X_{n \times p}$. Sea $X = UDV^T$ la descomposición de valor singular habitual (SVD) de X con matrices ortogonales U y V y $D = \text{diag}(\lambda_1, \dots, \lambda_p)$ que contiene los valores singulares. Sean J y H las matrices de las dos primeras columnas de UD y VD , respectivamente. Este método permite, mediante la adecuada selección de marcadores, $j_i = (j_{i1}, \dots, j_{in})$ para sus filas y $h_j = (h_{j1}, \dots, h_{jn})$ para sus columnas, para representar simultáneamente en un mismo espacio euclidiano las filas y columnas con mayor calidad de representación.”

Conforme a lo anterior, para el desarrollo de este trabajo, el objetivo principal del análisis HJ-Biplot es extraer y describir las relaciones en el diseño constitucional relativa a la independencia de las Cortes Supremas de Justicia en América Latina, España y USA, desde el año 1900 hasta el año 2019 y clasificar a los países estudiados de acuerdo con las referidas variables.

Para la interpretación del HJ-Biplot, siguiendo a (Amor *et al*, 2017), deben seguirse varias pautas. En primer lugar, los marcadores de fila (países) se representan como puntos y los marcadores de columna (variables) como vectores. Así, se podrá

visualizar al conjunto de países que tengan variables similares. De esta manera, se podrá interpretar la distancia entre puntos como similitud, de modo tal que los países más cercanos a otros tendrán perfiles similares.

Ahora bien, para describir las relaciones entre las distintas variables estudiadas, se toman en cuenta los ángulos agudos entre los vectores, ya que ello nos indicaría la existencia de asociación con una alta correlación positiva.

Así, los países pueden clasificarse con relación a las variables estudiadas, a partir de las proyecciones ortogonales de los puntos (países) sobre los vectores (variables), por lo que se podría ordenar a los diferentes países en relación con cada una de las variables. Debe tenerse presente que los países y las variables solo se pueden interpretar correctamente con buena calidad de representación en el subespacio observado.

De esta manera, se busca la representación de las filas (países) y columnas (variables) en forma simultánea. En este caso los marcadores de las filas son los países y los marcadores de las columnas son las variables. Así, se obtendrá un gráfico que involucre tanto países, variables, así como su trayectoria en el tiempo.

3.3.3.1.3. Análisis clúster de similitudes entre países

De acuerdo con Grande y Abascal (2014), el análisis de clasificación, también conocido como análisis de clúster o tipología, es un método que se emplea para obtener grupos de individuos semejantes tomando como base algún criterio específico. Para tal propósito, los países se encuentran descritos por las variables institucionales antes referidas.

Los métodos de clasificación suelen distinguirse en dos tipos: los métodos jerárquicos y los no jerárquicos. Los primeros se dividen por su clasificación ascendente o descendente. Para esta investigación se utilizará el método jerárquico ascendente también denominado método de Ward. Siguiendo a Grande y Abascal el algoritmo emplea cinco fases:

1. Cada uno de los países a clasificar formarían un grupo;
2. Se buscan los países más próximos y se agregan pasando a formar un solo grupo;
3. Después, se calculan las distancias entre los grupos resultantes;
4. Posteriormente, se buscan los dos grupos más próximos y se agregan; y

5. Finalmente, se repite el procedimiento calculando las nuevas distancias.

De esta manera, el método jerárquico ascendente construye los grupos uniendo los individuos más semejantes.

Capítulo 4: Resultados

4.1. Primera etapa. Depuración y pre-procesamiento de los datos

El objetivo principal es depurar y procesar los datos para su análisis estadístico.

En primer lugar, se realizan ajustes para Cuba y Panamá, pues dichos países se independizaron hasta 1901 y 1904. Entonces, los datos ausentes fueron cubiertos con los datos del año más próximo a 1900. En el caso de Cuba para 1900 se utilizarán los datos de 1901. Y en el caso de Panamá para los años 1900, 1901, 1902, 1903 se utilizarán los datos del año 1904.

En el conjunto de datos las filas son los países. Tenemos 21 países por cada año. Las columnas son las variables. Tenemos 51 variables. Los años van desde 1900 hasta 2019. Tenemos 120 años. Tenemos 2520 observaciones que es el resultado de multiplicar los 21 países por los 120 años que comprende el estudio. Tenemos las mismas filas y variables para todos los años. Es decir, tenemos un cubo de información.

Se verifica que el conjunto de datos no tenga valores faltantes. Para ello, se realiza un análisis descriptivo de las variables que ingresarán al análisis estadístico. Se comprueba que ingresarán 2520 valores, 51 variables y que no haya valores perdidos para ninguna de las variables.

Posteriormente, se transforma el conjunto de datos para adecuarlo a una estructura que permita aplicar las técnicas para el análisis multivariante de datos de tres vías.

Es importante señalar que se realizó un pre-procesamiento que consistió en agrupar las categorías de las variables con frecuencias muy pequeñas (ejemplo: cs07a y cs08a), dicotomizar las variables y eliminar aquellas que tuvieran varianza cero. De este modo, para las variables nominales se crean columnas que valen 1 si está presente el atributo y 0 en caso contrario. Y es así como se generan todas las variables dicotómicas.

Las variables con varianza cero son aquellas que nunca tuvieron un cambio a lo largo del tiempo.

Esto ocurre en aquellos casos en que al realizar el proceso de dicotomización una categoría de respuesta nunca se presentó o su respuesta siempre fue la misma en todos los años para todos los países y, por tanto, la varianza es cero.

Por tanto, tenemos un conjunto de datos que cuando las variables son cuantitativas su valor no sufre ninguna modificación, pero cuando las variables son de tipo nominal entonces ingresa una columna dicotómica para cada una de sus categorías con varianza no nula. En este caso, como se mencionaba, tenemos un cubo de información porque se tienen los mismos individuos y variables para diferentes los años. Es decir, se comparten tanto individuos/filas, como variables/columnas, a lo largo del tercer modo que en este caso son los años.

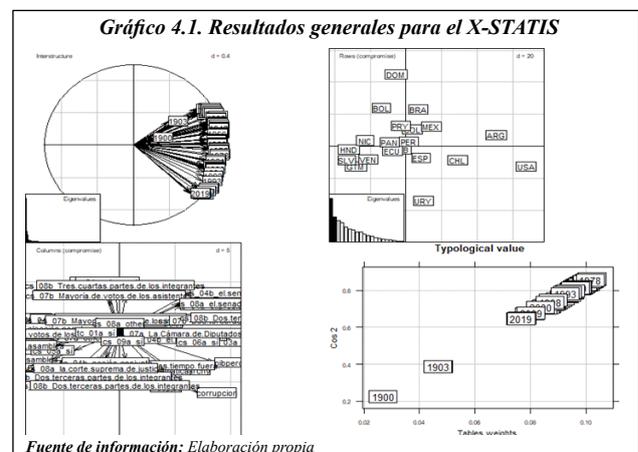
Por lo anterior, una técnica multivariante apropiada para explorar y examinar los datos es el X-STATIS también conocido como análisis triádico parcial (PTA).

4.2. Segunda etapa. Análisis multivariantes de los datos

Se realiza el análisis X-STATIS para describir las relaciones entre las variables, así como las trayectorias que han tenido los individuos (países) a lo largo del tiempo estudiado.

4.2.1. Análisis de la inter-estructura

Iniciamos comparando las estructuras de los años, a partir de un estudio de la inter-estructura que provee una estimación de los coeficientes de correlación vectorial entre las matrices. En el Gráfico 4.1. muestra los resultados generales para el X-STATIS.

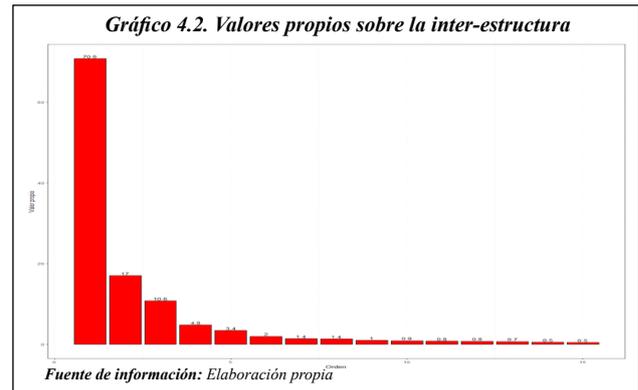


El gráfico de la interestructura (situado en el margen superior izquierdo) nos indica que tan bien representada está cada matriz dentro del X-STATIS. Los vectores cortos indican años que no están bien

representados. Ejemplo de ello, son los años 1900 y 1903 que tienen una baja representación. Ello significa que son años que tienen menos variabilidad o menos información que aportar que los demás años. Es decir, son años que menos se representan —pesan menos— en la matriz compromiso. Pero el resto de los años está lo suficientemente bien representados porque tienen vectores largos y ángulos agudos entre vectores. Vectores con una longitud larga indican que la matriz para ese año está bien representada por el análisis. En los análisis de tres vías se parte de una inter-estructura que resulta de una matriz compromiso que se obtiene de un espacio de Hilbert-Schmidt, donde solamente se utiliza la primera dimensión de la inter-estructura para construir la ponderación de cada uno de los años.

Si se observa el gráfico de la interestructura, podrá apreciarse una estimación visual del coeficiente de correlación de vectores entre años, determinado por el coseno del ángulo que forman sus vectores. De esta manera, podrá visualizarse que no existen relaciones producidas de manera gradual entre los años en estudio, pues los ángulos formados entre vectores indican que los distintos años tienen un peso notoriamente diferenciado. Es decir, en la medida en que el ángulo entre el vector y el eje1 sea más pequeño es porque ese año va a terminar pesando más en el compromiso. Ejemplo de ello, es el año 2019 que es uno de los años que tiene el ángulo más grande, por lo que será uno de los años que menos va a pesar dentro del compromiso. Por el contrario, el año que más va a pesar es el año de 1978. Esto tiene que ver con la varianza explicada internamente que se emplea para identificar cuáles son los años donde se presentaron los mayores cambios. Y esos son los años que terminan generando una mayor importancia sobre la matriz compromiso. La matriz compromiso sería como un “promedio multidimensional de los países” para todas las variables a lo largo del tiempo. Ese promedio es ponderado, lo cual significa que algunos años contribuyen más a ese promedio y otros años menos. Por ejemplo, el que menos contribuye es el año 1900, seguido del año 1903.

El Gráfico 4.2. muestra los valores propios sobre la inter-estructura, se observa que las estructuras entre los años explican más de un 87% de la información con el plano factorial formado por las dos primeras dimensiones. Es decir, en términos generales, la inter-estructura nos arroja buenos resultados para nuestros datos porque la representación muestra que los años están bien representados.



El primer valor propio es de 70.8 y el segundo es del 17. Como se aprecia, el primer valor propio recoge casi toda la variabilidad. El que el primer valor propio sea grande indica que hay mucha información compartida entre las matrices. Esto es consecuente con el hecho de que todos los ejes son muy largos sobre la dimensión 1. Ahora bien, el 70.8 del primer valor propio representa que el 59% de la varianza total. Este es un buen resultado para este tipo de técnicas estadísticas porque la matriz consenso se construye utilizando solo el primer eje. Por tanto, que el primer eje recoja la mayoría de la información es una característica deseable que en este caso se cumple. Las ponderaciones nos indican cuanto pesa cada uno de los años dentro de esa matriz consenso.

4.2.2. Análisis del compromiso

El siguiente paso consiste en construir la matriz compromiso que constituye un resumen global del conjunto de tablas, es decir, nos presenta de forma resumida la información que proveen todos los años a partir de la primera dimensión obtenida en la inter-estructura. De esta forma, se investiga y se comparan los comportamientos de cada país con referencia al resto, capturando la información multivariante a lo largo del periodo estudiado, filtrando el ruido y representando la información estadísticamente relevante.

El Gráfico 4.3. representa los valores propios sobre el compromiso, donde el primer valor propio obtenido de la matriz compromiso es de 611.8, el segundo de 347.1, el tercero de 300.2, etcétera. La Tabla 4.1 muestra los resultados obtenidos.

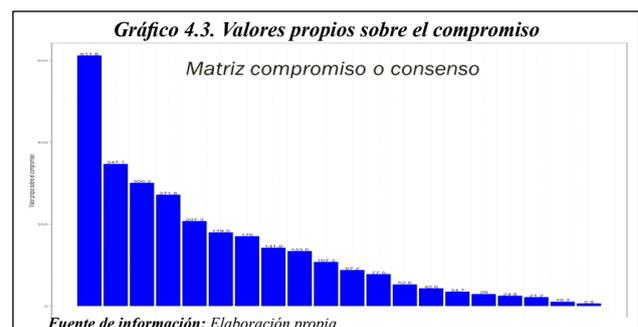


Tabla 4.1. Valores propios sobre el compromiso

Componente	Valor propio	Proporción de varianza explicada	Proporción de varianza acumulada
1	611.8	21.4	21.4
2	347.0	12.2	33.6
3	300.1	10.5	44.1
4	271.8	9.5	53.6
5	207.3	7.3	60.9
6	179.5	6.3	67.1
7	170.0	6	73.1
8	141.9	5	78.1
9	133.5	4.7	82.7
10	107.3	3.8	86.5
11	87.2	3.1	89.5
12	77.4	2.7	92.3
13	52.5	1.8	94.1
14	42.6	1.5	95.6
15	34.7	1.2	96.8
16	28.9	1	97.8
17	24.8	0.9	98.7
18	21.1	0.7	99.4
19	10.3	0.4	99.8
20	5.7	0.2	100

Fuente de información: Elaboración propia

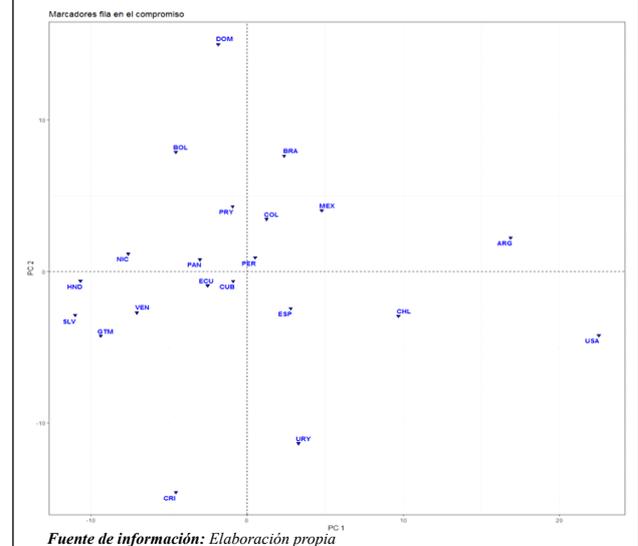
La Tabla 4.1. muestra que el primer eje está explicando el 21.4% de la variabilidad, mientras que el segundo está explicando el 12.2%. Recordemos que la inter-estructura había reducido por el primer eje casi el 59% de la variabilidad y sobre ese 59% es que ahora nos estamos moviendo. Sobre ese 59% se hace la estructura compromiso y esa estructura compromiso explica con dos ejes el 33.6% de la estructura en el compromiso, tres ejes explicarían el 44.1% y así sucesivamente.

El análisis X-STATIS se realizó usando el paquete ade4 del software R. Sin embargo, las imágenes que se encuentran en el **Gráfico 1** y que son producidas por el paquete no permite realizar una buena lectura de la información que contiene cada una de ellas, por lo que se trabajó en mejorarlos usando las coordenadas y el paquete ggplot2.

4.2.2. Marcadores de las filas en el espacio compromiso

A partir de los resultados obtenidos se construyó el **Gráfico 4.3.** a fin de mostrar una mejor representación de la ubicación de los países en el espacio compromiso.

Gráfico 4.3. Ubicación de países según el diseño constitucional de las Cortes Supremas en América Latina



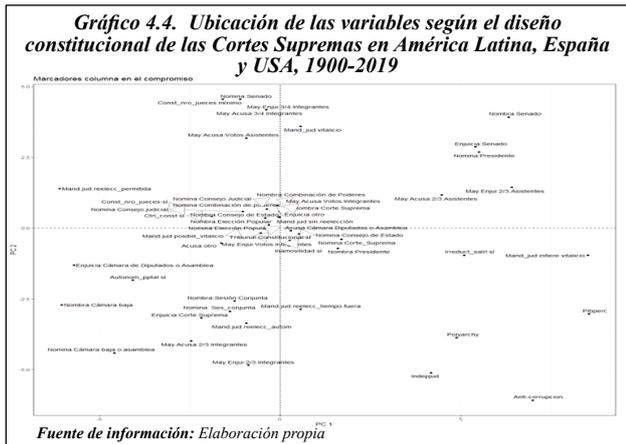
Fuente de información: Elaboración propia

El **Gráfico 4.3.** muestra la ubicación de los países sobre el plano de coordenadas generado por la dos primeras componentes en el espacio compromiso. La primera componente contrapone a países como USA, Argentina y Chile de países como Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Venezuela. La segunda componente contrapone a República Dominicana, Bolivia y Brasil de países como Costa Rica y Uruguay. También se aprecia un grupo de países como Colombia, Perú, Panamá, Cuba, Ecuador, España, Paraguay y México que presentan una tendencia marcada hacia el centro indicando similaridad o países promedio, es decir, son países que no presentan características diferenciales en las variables analizadas.

4.2.3. Marcadores de las columnas en el espacio compromiso

El siguiente paso consiste en trazar la estructura de esta matriz para investigar y comparar el comportamiento de cada una de las variables con referencia al resto, la cual sintetiza y resume la estructura común de todas las matrices. Esta matriz contiene los valores de todas las variables relacionadas con el diseño constitucional de 19 Cortes Supremas de Justicia, USA y España, sintetizados para 120 años de estudio.

Como se dijo anteriormente, las imágenes contenidas en el **Gráfico 1** no permiten realizar una buena lectura de la información que contiene, por lo que a partir de los resultados obtenidos en el análisis se construyó el **Gráfico 4.4.** a fin de mostrar una mejor representación de las variables.



Los países que tengan coordenadas positivas en la primera y segunda componente del compromiso se caracterizan porque a lo largo del tiempo el Presidente es quien nombra a los jueces de las Cortes Supremas de Justicia y éstos son nombrados por el Senado, además, el Senado es quien enjuicia a los jueces y la mayoría requerida tanto para acusar como para enjuiciar son las dos terceras partes de los asistentes.

Los países que tengan coordenadas positivas en la primera componente y negativas en la segunda componente del compromiso se caracterizan principalmente porque son países que tienen, a lo largo de tiempo, valores altos en independencia judicial, altos niveles de poliarquía y ingreso per cápita, bajos niveles de corrupción judicial, que se infiera vitalicio la duración de los jueces de las Cortes Supremas de Justicia en sus cargos y se les otorgue la garantía de la irreductibilidad salarial.

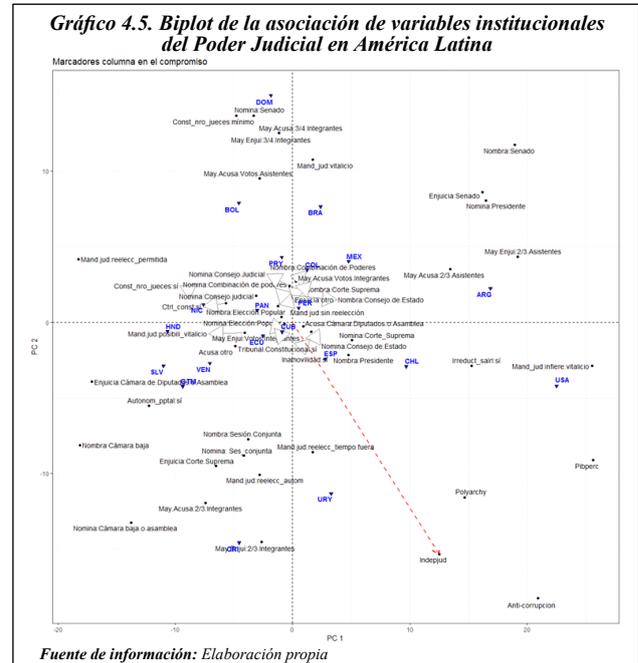
Como se dijo anteriormente, en el cuadrante inferior derecho, existen países que tienen buenos indicadores en la independencia judicial, la poliarquía, el ingreso per cápita y bajos niveles de corrupción. Sin embargo, lo que se encuentra en su lado opuesto es totalmente lo contrario. Es decir, si un país se encuentra ubicado sobre el cuadrante superior izquierdo significa que se caracterizan por una tener baja independencia judicial, bajos niveles de poliarquía e ingreso per cápita y altos nivel de corrupción judicial.

Un dato interesante es que ingreso per cápita y bajos niveles de corrupción judicial están altamente correlacionados. Esto significa que bajos niveles de corrupción se asocian con altos niveles de ingreso per cápita.

4.2.4. HJ-Biplot

El siguiente paso consiste en la generación de un Biplot que muestre la asociación entre países y

variables institucionales del Poder Judicial en América Latina desde 1900 hasta 2019 de forma simultánea. Para ello, un HJ-Biplot es apropiado porque se logra una buena representación para los países y para las variables.



El gráfico muestra que USA es un país que tiene un valor positivo muy fuerte en el componente uno. Esto significa que es un país en el que el ingreso per cápita regularmente se destaca frente a los demás. Aunado a ello, goza de altos niveles de independencia judicial y poliarquía, así como bajos niveles de corrupción judicial. Lo mismo ocurre con Uruguay, aunque la diferencia con USA, está principalmente en que tiene un ingreso per cápita más bajo.

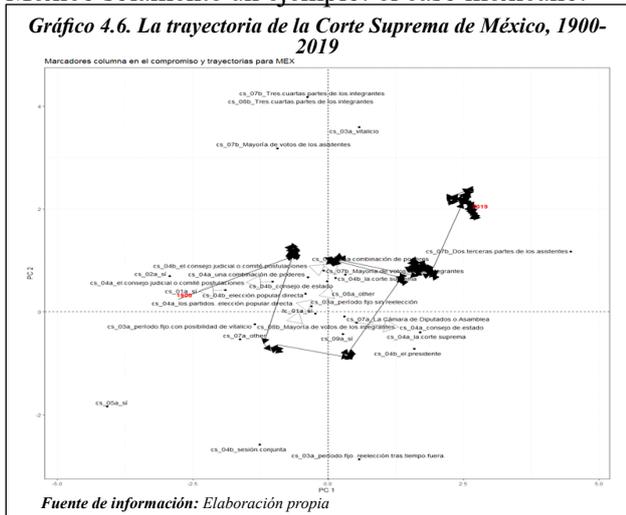
En general, lo que tienen países como USA, Uruguay, Chile, España son países que gozan de una buena independencia judicial, altos niveles de poliarquía y bajos niveles de corrupción judicial. En el lado opuesto, si bien no hay un país que se destaque por estar en el extremo del cuadrante superior izquierdo, sí encontramos países como República Dominicana, Bolivia, Nicaragua, Panamá, Paraguay. Ahora bien, si se realiza una proyección ortogonal para esas variables tendríamos que México y Colombia están por debajo de la posición promedio.

4.2.6. Trayectorias de los países

Al realizar las trayectorias de las variables con el paquete ade4 pudo apreciarse que los recorridos no son claros, puesto que aparecen en un cuadrante del mapa, pero no se sabe o no es tan claro de dónde arranca o en dónde termina. Además, las variables que caracterizan al país no están presentes en el plano, lo que implica estarse moviendo entre gráficos para saber

qué variables son las que se encuentran en un espacio determinado, complicando de esta forma el análisis.

Para mostrar gráficamente las trayectorias de las variables por cada país a lo largo del tiempo, en el que se precise en donde inicia y donde concluye se construyeron los gráficos correspondientes usando las coordenadas de las trayectorias. Con fines ilustrativos en el *Gráfico 4.6.* se mostrará la trayectoria de México solamente un ejemplo: el caso mexicano.

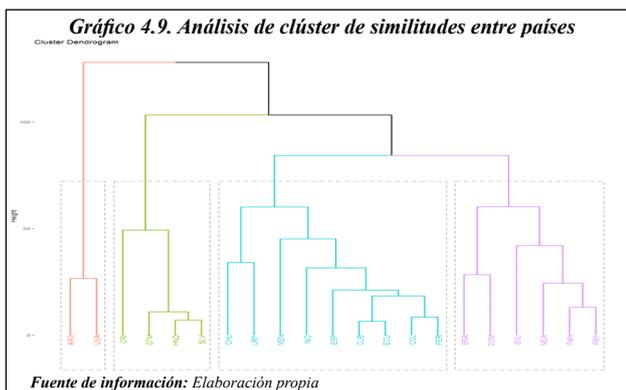


El Gráfico 4.6. muestra que México ha pertenecido prácticamente a los 4 cuadrantes, iniciando en 1900 en el cuadrante superior izquierdo, siguiendo por el cuadrante inferior izquierdo, para pasar por el cuadrante inferior derecha y culminar en el cuadrante superior derecho. Esto indica que tanto su posición de inicio como la actual es de bajos niveles de independencia política de la Corte Suprema de Justicia.

4.2.7. Análisis clúster de similitudes entre países

Usando las coordenadas generadas por el análisis de la inter-estructura, se realiza un análisis de clúster para clasificar a los países según sus similitudes.

El *Gráfico 4.9.* muestra el dendrograma obtenido por la clasificación jerárquica ascendente mediante el método de Ward.



El gráfico muestra cuatro grupos. En el primer grupo se encuentra Argentina y USA con muy buenos indicadores de independencia judicial de las Cortes Supremas de Justicia. En el segundo grupo se encuentran Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador con buenos indicadores de independencia judicial de esas sedes, arriba del promedio. En el tercer grupo se encuentran Chile, Uruguay, Venezuela, Nicaragua, España, Cuba, Ecuador, Colombia y Perú con malos indicadores de independencia judicial de sus Cortes Supremas de Justicia, por abajo del promedio. En el cuarto grupo se encuentran Brasil, República Dominicana, Bolivia, México, Panamá y Paraguay con muy malos indicadores de independencia judicial de sus Cortes Supremas de Justicia.

Conclusiones

De este estudio se obtienen las siguientes conclusiones:

Primero, se logró consolidar un conjunto de datos que cuenta con 51 variables y 120 años para 21 países.

Segundo, el análisis de la inter-estructura realizada a partir del X-STATIS permitió establecer que las matrices de los diferentes años para los distintos países comparten información relevante, por lo que el análisis de la matriz consenso y las trayectorias proporcionó un valor agregado para el análisis.

Tercero, el análisis multivariante aplicado X-STATIS permitió encontrar las variables más relacionadas para los diferentes países, así como los países con un comportamiento similar a partir del análisis de la matriz consenso.

Cuarta, a partir del análisis de las trayectorias se lograron identificar características que los diferentes países poseen a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en el caso de México se identificó que es un país que ha pasado por diferentes reformas constitucionales que han tenido como propósito mejorar la independencia judicial. Sin embargo, en este momento se encuentra en una posición en que las variables independencia judicial, ingreso per capita, niveles de democracia y bajos niveles de corrupción se encuentran ligeramente por debajo de la media de los países comparados.

Quinta, a partir de las coordenadas que tuvieron los países en la matriz consenso se pudo realizar un análisis de clasificación que permitió hacer un clúster utilizando el método de Ward y

donde se pudieron identificar cuatro grupos de países. Un primer grupo de países se caracterizó por tener niveles de independencia judicial muy altos. Un segundo grupo de países que se caracterizó por tener niveles de independencia judicial por encima de la media, pero por debajo de los del primer grupo. Un tercer grupo de países que se caracterizó por tener niveles de independencia judicial por debajo de la media. Finalmente, un cuarto grupo de países que se caracterizó por tener niveles de independencia judicial muy bajos.

Sexto, a partir de los resultados obtenidos, podemos concluir que constituye un mito y una falacia la afirmación mediante la cual se sostiene que el diseño constitucional *por sí solo* garantiza la independencia judicial de las Cortes Supremas de Justicia. Dicho de otra manera, el diseño constitucional, *por sí sólo*, no garantiza la independencia judicial. Si bien es cierto que muchos países comparten el mismo diseño constitucional, también es verdad que el funcionamiento de las Cortes Supremas de Justicia es muy distinto en cada uno de los países. Los resultados muestran que las variables institucionales y macroeconómicas correlacionan con la independencia judicial.

Referencias bibliográficas

- ABA/CEELI (American Bar Association and Central European and Eurasian Law Institute) (1999), "Judicial Independence: a Concept Paper".
- Agapito, R. (1989). *Estado constitucional y proceso político*, Salamanca.
- Alcalá-Zamora y Castillo, N. (1945). *Derecho Procesal Penal. Tomo I*. Buenos Aires.
- Alcalá-Zamora y Castillo, N. (1972). *Notas relativas al concepto de jurisdicción*, en Revista Iberoamericana de Derecho Procesal.
- Alcalá-Zamora y Castillo, N. (1976). *Teoría General del Proceso*. México.
- Alcántara, M. (2012). *El oficio de político*, Madrid: Tecnos.
- Alexy, R. (1994). *El concepto y la validez del derecho*, España: Gedisa.
- Alexy, R. (2004). *Epílogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales*, España: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.
- Andrés, P. et al. (1986). *El Poder Judicial*, Madrid.
- Anduiza, E. et al. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*, Cuadernos Metodológicos número 28, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Azúa, S. (2014). *Metodología y Técnicas de la Investigación Jurídica*, México: Porrúa.
- Bergalli, R. (1991). *La quiebra de los mitos, Independencia Judicial y selección de los jueces*, en la Revista Nueva Sociedad, página 112.
- Binder, A. (1993). *Independencia judicial y delegación de funciones: el extraño caso del Dr. Jekyll y Mr. Hyde*, en Justicia penal y Estado de Derecho. Buenos Aires: Ad-hoc.
- Bobbio, N. (2014). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2017). *Derecho y lógica*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Burgos, G. (2003). *Independencia judicial en América Latina ¿de quién? ¿. Para qué? ¿Cómo?* Bogotá.
- Cappelletti, M. (1988). *La responsabilidad de los jueces*. Jus-Fundación para la investigación de las Ciencias jurídicas.
- Carbonell, M. (2004). *Constitución, Reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México: Porrúa.
- Carbonell, M. (comp.) (2009). *Neoconstitucionalismo(s)*, España: Trotta.
- Carbonell, M. (comp.) (2012). *Teoría de la Constitución*, México: Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa.
- Carrillo, J. (2018). *Metodología de la Investigación Jurídica*, México: Flores.
- Cea, M. (2001). *Metodología Cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*", España: Síntesis Sociológica.
- De Otto, I. (2001). *Derecho Constitucional, sistema de fuentes*, España: Ariel.
- Diez, L. (1992) *Notas de derecho comparado sobre la independencia judicial*, en Revista Española de Derecho Constitucional, págs. (34).
- Dworkin, R. (2012). *El Imperio de la Justicia*, España: Gedisa.
- Dworkin, R. (2015). *Los derechos en serio*, España: Ariel.
- Dworkin, R. (2016). *Justicia para erizos*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ferrajoli, L. (2002). *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, L. (2007). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid: Trotta.
- Fioravanti, M. (2014). *Constitucionalismo, experiencias históricas y tendencias actuales*, Madrid: Trotta.
- Fix-Zamudio, H. (2001). *Justicia Constitucional, OMBUDSMAN y Derechos Humanos*, México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Gabriel, KR (1971). La representación gráfica biplot de matrices con aplicación al análisis de componentes principales. *Biometrika*, 58, 453–467.
- Galindo, MP (1986). Una alternativa de representación simultánea: HJ-Biplot. *Questiö* 1986 (Vol. 10 Núm 1).
- García, E. (2012). *La definición del derecho, Ensayo de perspectivismo jurídico*, México: Coyoacán.

- Garzón, E. (2007). *Constitución y Teoría del Derecho*, México: Fontamara.
- Gomes, J. (2003). *Teoría de la Constitución*, en Cuadernos “Bartolome de las Casas”, Madrid: DYKINSON.
- González, M. (2003). *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los Derechos Humanos*, México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Granja, D. et al. (comps.) (2011). *Moral y Derecho*, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Hamilton, A. et al. (1998). *El Federalista*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Jaffrenou, P.-A. (1978). Sur l'analyse des familles finies de variables vectorielles: Bases algébriques et application à la description statistique. Ciclo Thèse de Troisième, Université de Lyon, Francia.
- Jiménez, R. (2005). *El constitucionalismo, proceso de formación y fundamentos del Derecho constitucional*, Madrid: Marcial pons.
- Karlan, P. (1998). *Two Concepts of Judicial Independence*. S. Cal. L. Rev., 72, 535.
- Kelsen, H. (1995). *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid: Tecnos.
- Kelsen, H. (2000). *Teoría General del Estado*, México: Colofón S.A.
- Hesse, K. et al. (2011). *Estudios sobre la Jurisdicción Constitucional con especial referencia al Tribunal Constitucional Alemán*, México: Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional y Porrúa.
- Lara-Borges, O. et al. (2012). *Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009*, en la Revista Política y gobierno, Volumen XIX, Número 1, págs. 2-40, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Lasalle, F. (2002). *¿Qué es una Constitución?*, España: Ariel.
- Linares, S. (2004). *La independencia judicial: conceptualización y medición*, en la Revista Política y gobierno, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 11 (1), 73-126.
- Linares, S. (2010). *La política de la selección de los Altos Magistrados* —artículo sin publicar—, pág. 1.
- Luis, R. (2016). *Iusnaturalismo y Neoconstitucionalismo, coincidencias y diferencias*, México: Porrúa.
- Maravall, J. (2003). *El control de los políticos*, España: Taurus.
- Maravall, J. (2008). *La confrontación política*, España: Taurus.
- Méndez, J. (2000). *Legislatures, judiciaries and innovations in horizontal accountability*, en Paper, Conferencia Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America. Notre Dame, Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- Morlino, L. (2009), *Democracias y democratizaciones, Monografías Número 267*, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Negreto, G. et al. (1997). *Independencia del poder judicial y estado de derecho en América Latina: los casos de Argentina y Venezuela*, en la Revista Política y gobierno, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Nieto, S. (2003). *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nieto Castillo, Santiago 2016, *La Constitución en la Jurisprudencia*, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Nohlen, D. (2008). *Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia*, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tribunales Constitucionales y Democracia*, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Pérez-Cruz, A. et al. (2015). *Independencia Judicial y Consejos de la Judicatura y Magistratura (Europa, EE.UU. e Iberoamérica)*, España: Atelier.
- Popkin, M. 2002, “Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: una perspectiva comparativa. Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial”, 112-148.
- Popkin, M. (2004). “Fortalecer la independencia judicial. En busca de una justicia distinta: Experiencias de reforma en América Latina”.
- Posner, R. (2011). *Cómo deciden los Jueces*, Madrid: Marcial Pons.
- Rivillas, B. 2005, *Fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica: un balance tras veinte años de reformas*, en la Revista América Latina Hoy, Número 39, págs. 47-99. Salamanca, España.
- Rico, J. et al. (1996). *Independencia judicial en América Latina: replanteamiento de un tema tradicional*, (Vol. 1). Centro para la Administración de Justicia.
- Rodríguez, V. (2017). *La politización de la Justicia: claves de una realidad*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rodríguez, B. (2017). *Metodología Jurídica*, México: Oxford.
- Sartori, G. (1999). *Ingeniería constitucional comparada*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (2007). *Elementos de Teoría Política*, Madrid: Alianza.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, (2008). *Tribunales Constitucionales y Democracia*,

- México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, (2014). *La Reforma Constitucional en Derechos Humanos*, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, (2016). *Derechos Humanos, Parte General, Tomo 1*, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, (2016). *Dignidad humana, derecho a la vida y derecho a la integridad personal, Tomo 2*, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Salzberger, E. (2001). *The Independence of the Judiciary an Economic Analysis of Law Perspective*. Artículo preparado para la Novena Conferencia Anual sobre el individuo y el Estado en Budapest.
- Sharman, J. (1996). *Ética judicial: independencia, imparcialidad e integridad*. Monografía preparada para la segunda mesa redonda sobre reforma judicial, celebrada por el Nacional Center for State Courts (NCSC), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Smith, P. (2004). *Los ciclos de democracia electoral en América Latina, 1900-2000*, en Revista Política y Gobierno, vol. XI. núm. 2. II Semestre de 2004, págs. 189-228, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México.
- Toharia, J. (1999). *La independencia judicial y la buena Justicia*, en Justicia y Sociedad. Hacia un mejor Servicio Público de Justicia, 9-32.
- Uribe, E. (2006). *El sistema de justicia constitucional en México*, México: Miguel.
- Vicente, M. P. (2013). *Análisis de tablas de tres vías: recientes desarrollos del STATIS*. Universidad de Salamanca, Departamento de Estadística, Salamanca.

Violencia política contra la mujer, en razón de género

Juan Manuel Sánchez Macías

Violencia política contra la mujer, en razón de género

Juan Manuel Sánchez Macías

Sumario: I. Planteamiento del tema y estadísticas. II. La Violencia política contra la mujer, en razón de género, como delito electoral. III. La Violencia política contra la mujer, en razón de género, como falta administrativa electoral. IV. Conclusión.

Abstrac

El presente trabajo tiene como finalidad, por un lado, resaltar la gravedad del problema de la Violencia Política contra la mujer, en razón de Género, en el mundo actual, evidenciando las estadísticas, a nivel internacional y nacional en cuanto a la concurrencia y frecuencia de tan deplorable conducta; por otro lado, se hacen comentarios y críticas a la legislación que, en México, regula el tema, así como su tratamiento, tanto como delito como falta administrativa electoral, resaltando elementos comisivos y variantes del núcleo verbal de los distintos tipos penales. Se busca también que al lector le quede claro el enorme esfuerzo que las distintas autoridades electorales y el gobierno del país realizan para disminuir e inhibir, lo más que se pueda, la comisión de delitos y faltas, que afectan los derechos político-electorales de la mujer.

The purpose of this paper is to, on one hand, highlight the seriousness of the Political Violence problem against women, based on gender, in today's world, evidencing statistics, at international and national levels, in terms of concurrence and frequency of such deplorable conduct; on the other hand, comments and criticisms are made of the legislation that regulates this issue in Mexico, as well as its treatment, both as a crime and as an electoral administrative offense, highlighting commissive elements and variants of the verbal nucleus of different felonies. It is also intended that the reader understands the enormous effort different electoral authorities and the country's government make to reduce and inhibit, as much as possible, the commission of crimes and misdemeanors, which affect women's political-electoral rights.

I. Planteamiento del tema y estadísticas.

No puede haber sociedad que se precie de ser democrática, si no se toman las medidas legislativas

y de políticas de gobierno, para erradicar todo tipo de violencia contra la mujer.

En efecto, a lo largo de la historia, la mujer ha sido víctima de múltiples formas de violencia, por su sola condición de mujer.

Desgraciadamente, se llegó, incluso, a normalizar algún tipo de violencia contra la mujer, debido al machismo extremo en algunas sociedades, a estereotipos reprobables, como un lenguaje sexista contra la mujer, el etiquetamiento y trato de la mujer como mero objeto sexual, etcétera.

Aunado a causas y factores sociales terribles como la celotipia varonil, el alcoholismo y la drogadicción, que en sociedades machistas hicieron que se incrementara la violencia contra la mujer.

De la misma forma, la legislación nacional e internacional, así como la doctrina nacional y extranjera establecen, en esencia que: la violencia sexual consiste en cualquier acto sexual, incluida la intención o tentativa de consumir ese acto de carácter sexual o cualquier otro acto dirigido a afectar o ultrajar la sexualidad de una persona, mediante violencia física o moral por parte de otra persona. Lo anterior, comprende, incluso, los tocamientos sexuales no deseados y otras formas de violencia sexual sin contacto.

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas (OMS, 2021), los siguientes son algunos tipos de violencia que sufre la mujer:

Violencia contra mujeres y niñas en el ámbito privado:

- Este tipo de violencia, también llamada maltrato en el hogar o violencia de pareja, es cualquier patrón de comportamiento que se utilice para adquirir o mantener el poder y el control sobre una pareja íntima. Abarca cualquier acto físico, sexual, emocional, económico y psicológico (incluidas las amenazas de tales actos) que influya en otra persona. Esta es una de las formas más comunes de violencia que sufren las mujeres a escala mundial.

La violencia contra mujeres y niñas puede incluir:

- **Violencia económica**

Consiste en lograr o intentar conseguir la dependencia financiera de otra persona, manteniendo para ello un control total sobre sus recursos financieros, impidiéndole acceder a ellos y prohibiéndole trabajar o asistir a la escuela.

- **Violencia psicológica**

Consiste en provocar miedo a través de la intimidación; en amenazar con causar daño físico a una persona, su pareja o sus hijas o hijos, o con destruir sus mascotas y bienes; en someter a una persona a maltrato psicológico o en forzarla a aislarse de sus amistades, de su familia, de la escuela o del trabajo.

- **Violencia emocional**

Consiste, por ejemplo, en minar la autoestima de una persona a través de críticas constantes, en infravalorar sus capacidades, insultarla o someterla a otros tipos de abuso verbal; en dañar la relación de una pareja con sus hijas o hijos; o en no permitir a la pareja ver a su familia ni a sus amistades.

- **Violencia física**

Consiste en causar o intentar causar daño a una pareja golpeándola, propinándole patadas, quemándola, agarrándola, pellizcándola, empujándola, dándole bofetadas, tirándole del cabello, mordiéndole, denegándole atención médica u obligándola a consumir alcohol o drogas, así como empleando cualquier otro tipo de fuerza física contra ella. Puede incluir daños a la propiedad.

- **Violencia sexual**

Conlleva obligar a una pareja a participar en un acto sexual sin su consentimiento. Véase infra para obtener más información sobre la violencia sexual”.

De igual manera, en México la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Unión, 2006), establece las siguientes modalidades:

“(…)

Artículo 4. Los principios rectores para el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia que deberán ser observados en la elaboración y ejecución de las políticas públicas federales y locales son:

I. La igualdad jurídica entre la mujer y el hombre;

II. El respeto a la dignidad humana de las mujeres;

III. La no discriminación, y

IV. La libertad de las mujeres.”

Artículo 5. Se entiende por:

“Violencia contra las Mujeres: Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público;”

Artículo 6. Los tipos de violencia contra las mujeres son:

“I. La violencia psicológica. Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio;

II. La violencia física. Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas;

III. La violencia patrimonial. Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;

IV. Violencia económica. Es toda acción u omisión del Agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral;

V. La violencia sexual. Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto, y VI. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.”

“Artículo 38.- El Programa contendrá las acciones con perspectiva de género para: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres; II. Transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres; III. Educar y capacitar en materia de derechos humanos al personal encargado de la procuración de justicia, policías y demás funcionarios encargados de las políticas de prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia contra las mujeres; IV. Educar y capacitar en materia de derechos humanos de las mujeres al personal encargado de la impartición de justicia, a fin de dotarles de instrumentos que les permita juzgar con perspectiva de género; V. Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas; VI. Fomentar y apoyar programas de educación pública y privada, destinados a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres; VII. Diseñar programas de atención y capacitación a víctimas que les permita participar plenamente en todos los ámbitos de la vida; VIII. Vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los

tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres; IX. Garantizar la investigación y la elaboración de diagnósticos estadísticos sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas desarrolladas para prevenir, atender, sancionar y erradicar todo tipo de violencia; X. Publicar semestralmente la información general y estadística sobre los casos de violencia contra las mujeres para integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres; XI. Promover la inclusión prioritaria en el Plan Nacional de Desarrollo de las medidas y las políticas de gobierno para erradicar la violencia contra las mujeres; LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios Última Reforma DOF 17-12-2015 12 de 35 XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad, y XIII. Diseñar un modelo integral de atención a los derechos humanos y ciudadanía de las mujeres que deberán instrumentar las instituciones, los centros de atención y los refugios que atiendan a víctimas. Artículo 39.- El Ejecutivo Federal propondrá en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación asignar una partida presupuestaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema y del Programa previstos en la presente ley.”

Según un estudio realizado en 2018, por la Organización Mundial de la Salud, en nombre del Grupo de Trabajo interinstitucional de las Naciones Unidas, sobre la violencia contra la mujer, en todo el mundo, casi una de cada tres mujeres (un 30%) ha sufrido violencia física y/o sexual por su pareja o violencia sexual por alguien que no era su pareja o ambas (Salud, 2018).

Al respecto, el Doctor Raúl Contreras Bustamante (Bustamante, 2022), Director de la

Facultad de Derecho de una Universidad Nacional Autónoma de México, prestigiado constitucionalista mexicano, recientemente ha apuntado lo siguiente:

“En este caso, hablar de las mujeres, de sus derechos y el ejercicio real de los mismos, es referirse a una lucha cotidiana que a diario como sociedad libramos y que sigue encontrando severos obstáculos.

Un tema tan detestable como antiguo, son los casos de violencia contra la mujer que siempre han significado una afrenta en la historia de la humanidad. El problema es tan grande que las estadísticas señalan que 1 de 3 mujeres en el mundo han sufrido violencia física o sexual y 200 millones de niñas-mujeres han sufrido mutilación genital en algunos confines del planeta.

En México, los casos se extienden por todo el país y abarcan todas las facetas de la vida. Durante la pandemia de covid-19 un incremento de violencia generalizada irrumpió en la vida de las mujeres, ya que las medidas de aislamiento y confinamiento impuestas para tratar de detener los contagios del virus, generaron a la par un agravamiento de las agresiones en contra de ellas, dentro de su entorno familiar inmediato.

Según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2021 se registraron al menos 253,736 presuntos delitos de violencia familiar en contra de las mujeres, lo que lo convierte en el año más violento desde 2015.

El confinamiento también agudizó la carga global de trabajo de las mujeres, pues de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, ellas tienen a su cargo 76% de todas las horas del trabajo de cuidado no remunerado, que representa tres veces más que los hombres.

La violencia contra la mujer ha sido una constante durante muchos años en la cultura mexicana. El acceso de las mujeres a la educación en todos sus niveles, su incorporación al mercado laboral —en cargos cada vez de mayor importancia— y su ejercicio ciudadano pleno, no termina por ser aceptado por muchos hombres que en su ignorancia e imposibilidad de someterlas, recurren al uso de la fuerza física y la agresión cobarde.

En la actualidad, los cambios culturales han comenzado y nos encontramos ante una nueva generación de mujeres que conocen, exigen y luchan por sus derechos. Mujeres que han decidido alzar la voz y visibilizar ante la sociedad entera que la violencia contra la mujer no es algo “normal”, ni aceptable y desde luego condenable.

En la Facultad de Derecho de la UNAM así se tiene entendido y se han implementado mecanismos efectivos para la atención de casos de violencia contra la mujer, a través de procedimientos sancionadores y medidas cautelares para asegurar un entorno universitario libre de violencia de género.

La educación representa una solución de fondo del problema y constituye una herramienta real y eficaz para romper los hilos que aun atan las libertades y derechos de las mujeres”.

Como se puede apreciar, son alarmantes los tipos y las cifras de violencia contra la mujer, en la mayoría de los países del mundo.

A los anteriores tipos de agresiones, se ha agregado la violencia política, en razón de género, contra la mujer.

Una conducta reprobable a todas luces, pues ahora, dentro de la sociedad machista en que vivimos, existen conductas de los diferentes actores políticos, ya sean candidatos o, incluso los propios partidos políticos, que tienden a minar o menoscabar los derechos, político-electorales, que son derechos fundamentales, de las mujeres.

Afortunadamente, tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como el Instituto Nacional Electoral, a base de sentencia de acuerdos generales y de protocolos, están dando la cara, para tratar de erradicar tan reprobable conducta.

Además, México cuenta con una legislación amplia y ha suscrito diversos tratados internacionales, para tratar de abatir al máximo la violación de los derechos político-electorales de la mujer, sobre todo por lo que se refiere a la violencia contra la mujer, en razón de género. Se trata de una deuda histórica con la mujer, pues a lo largo de siglos la mujer ha sido objeto de todo tipo de violencia, sin ser excepción la violencia política, debido a diversos factores que han contribuido, a lo largo de la historia, a menoscabar los derechos políticos y electorales de la mujer, tal y como lo veremos más adelante.

En efecto, la evolución del sistema patriarcal a lo largo del devenir histórico demuestra, desgraciadamente, que la mujer ha sido objeto de agresiones, desprecios y hasta humillaciones, por el simple hecho de ser mujer. Muchas grandes mujeres han logrado sobreponerse y han dado muestra de que la mujer tiene las mismas capacidades que el hombre, para organizar, para trabajar y para gobernar.

Al respecto, el Senado de la República se ha dado a la tarea, no sólo de legislar sino de difundir

todas las medidas necesarias, para erradicar, todo tipo de violencia contra la mujer: “Frente al aumento sistemático de la violencia política contra las mujeres en razón de género siete entidades federativas mexicanas reconocieron la violencia política contra las mujeres en razón de género en sus constituciones, 27 en leyes de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, 21 en legislaciones electorales y nueve en legislaciones penales (Hevia-Rocha citada en Senado, 2020).

Esta diversidad normativa se explica porque en el nivel federal no existía legislación en la materia. Fue hasta abril de 2020 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se crea el marco normativo para prevenir, atender, sancionar y erradicar el delito, así como para otorgar medidas de protección y reparación del daño a las víctimas.

Además, la Reforma establece algunas medidas para reglamentar la paridad constitucional de 2019, conocida como paridad en todo. Para ello, se modificaron o adicionaron diversos artículos de las siguientes leyes:

1. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
2. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
3. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
4. Ley General de Partidos Políticos.
5. Ley General en Materia de Delitos Electorales.
6. Ley General de Responsabilidades Administrativas.
7. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.
8. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Estas reformas son importantes, entre otras razones, porque posicionan a México a la vanguardia en la adopción de mecanismos formales para garantizar el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres en contextos sin violencia y en igualdad de condiciones con los hombres. En materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, México es el segundo país en América Latina en tipificar el delito (después de Bolivia) y el primero en adoptar medidas de protección y reparación del daño a las víctimas acordes al contexto político-electoral en que se desarrollan (Alanís, 2020). Por su parte, la reforma constitucional de paridad (2019) y su reglamentación constituyen un parteaguas en la inclusión de mujeres en todos los espacios de toma de decisiones de las

instituciones que organizan la vida política, económica y social del país” (Vázquez Correa & Patiño Fierro, 2020).

Por otra parte, la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido criterios, a nivel internacional, sobre la protección de los derechos humanos de la mujer, sobre todo, insistiendo en que se debe garantizar una investigación de oficio y efectiva por parte de los Estados, con el fin de erradicar, en la medida de lo posible, tan deleznable conducta, así como prevenir la no realización de la violencia política de género (García, 2012).

II. La Violencia política contra la mujer, en razón de género, como delito electoral.

El artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, ha establecido, como tipo penal, la violencia política contra la mujer, estableciendo diversas hipótesis comisivas del delito.

A continuación, haremos algunos comentarios desde el punto de vista de la dogmática penal, sobre algunas de esas hipótesis normativas, resaltando con negritas el texto de ley, para que no se confunda con nuestros comentarios. Aclaramos que el estudio dogmático-penal de cada hipótesis normativa, daría lugar para decenas de páginas; en consecuencia, por razones de espacio, sólo opinaremos sobre los aspectos penales evidentes y de mayor gravedad que presentan algunos de los distintos tipos penales.

“Artículo 20 Bis. Comete el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género quien por sí o interpósita persona:”

“I. Ejerza cualquier tipo de violencia, en términos de ley, contra una mujer, que afecte el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, o el desempeño de un cargo público!.”

Estamos ante un tipo amplio, al establecer el legislador, como medio comisivo del delito, “cualquier tipo de violencia”, a diferencia de otras variantes de la violencia de género, establecidas en los distintos tipos penales contenidos en las restantes fracciones del artículo en comento.

El elemento subjetivo del injusto estriba en que la finalidad de la violencia sea la de afectar los derechos políticos y electorales de la víctima, de lo contrario, no se integrará la conducta delictiva en cuestión y podría estarse ante otro tipo penal, por ejemplo, violencia familiar, lesiones, o incluso feminicidio, etc.

Por otro lado, sólo podría darse, como ausencia de atipicidad, la relativa a la referencia personal, pues la víctima o sujeto pasivo del delito tiene que ser, necesariamente, una mujer; mientras que no podría presentarse la ausencia de referencias espaciales, pues el tipo penal no exige que la conducta se realice en un lugar determinado, como tampoco podría presentarse la ausencia de referencia temporales, pues el tipo penal no establece que la conducta se lleve a cabo en determinado tiempo, por lo que puede presentarse dentro o fuera del proceso electoral, ya sea federal o local.

“II. Restrinja o anule el derecho al voto libre y secreto de una mujer. “

Estamos de nuevo ante un tipo amplio, en cuanto a los medios comisivos. Cabe destacar, que en esta hipótesis normativa el juzgador no introduce un elemento subjetivo del injusto, por tanto, en una sociedad machista, como la nuestra, es factible que la pareja de la mujer, por cualquier motivo, aunque no sea político, no le permita ir a votar, con lo cual se estaría colmando el tipo penal.

“III. Amenace o intimide a una mujer, directa o indirectamente, con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia a una precandidatura o candidatura de elección popular.

Esta hipótesis normativa, desgraciadamente, se da todavía en algunas comunidades indígenas, ¡en donde a la mujer no se le permite votar! Aún nos falta mucho por trabajar en los Sistemas Normativos Internos, para que a la mujer se le respete en toda su dimensión, su derecho a postularse libremente a cargos de elección popular. Es cierto que las comunidades indígenas gozan de plena libertad para elegir libremente a las y los titulares de sus órganos de gobierno, pero siempre y cuando no transgredan derechos humanos.

“IV. Amenace o intimide a una mujer, directa o indirectamente, con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia al cargo para el que haya sido electa o designada.”

El mismo comentario que se hizo en la hipótesis delictiva anterior, merece esta hipótesis normativa.

“V. Impida, por cualquier medio, que las mujeres electas o designadas a cualquier cargo público; rindan

protesta; ejerzan libremente su cargo, así como las funciones inherentes al mismo.”

En ese tipo penal, debe destacarse que, en la práctica, algunos funcionarios machistas alegan que no le están impidiendo a la mujer hacer su trabajo o ejercerlo libremente; sin embargo, en algunos caos no les dan las llaves de su oficina, no las convocan a las sesiones del cabildo o no les entregan la papelería correspondiente, o en su defecto, los sellos necesarios para el ejercicio de la función.

“VI. Ejercza cualquier tipo de violencia, con la finalidad de obligar a una o varias mujeres a suscribir documentos o avalar decisiones contrarias a su voluntad, en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.”

Al igual que en casos anteriores, estamos ante un tipo amplio, en cuanto a los medios comisivos y con un elemento subjetivo del injusto, que implica o conlleva la intensión de coartar su libertad política-electoral de la mujer. Estamos ante un tipo que castiga a quien cometa el delito aun en detrimento de una sola mujer.

“VII. Limite o niegue a una mujer el otorgamiento, el ejercicio de recursos o prerrogativas, en términos de ley, para el desempeño de sus funciones, empleo, cargo, comisión, o con la finalidad de limitar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.”

En ese tipo penal, debe destacarse que, en la práctica, algunos funcionarios machistas alegan que no le están impidiendo a la mujer hacer su trabajo o ejercerlo libremente; sin embargo, en algunos caos no les dan las llaves de su oficina, no las convocan a las sesiones del cabildo o no les entregan la papelería correspondiente, o en su defecto, los sellos necesarios para el ejercicio de la función.

“VIII. Publique o divulgue imágenes, mensajes o información privada de una mujer, que no tenga relación con su vida pública, utilizando estereotipos de género que limiten o menoscaben el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.

El legislador pretende, con toda razón, evitar que los derechos político-electorales de la mujer se vean afectados, por publicar mensajes o imágenes que correspondan a su plano de intimidad sin su

consentimiento y, lo que es peor, que se pretenda presionar a la mujer con la publicación, o incluso amenaza de esa circunstancia.

El tipo rector implica publicación y divulgación, lo que cae en el género de la divulgación, aunque el sujeto activo de la conducta no haya sido el autor de las imágenes, con el mero hecho de difundirlas, incurre en la hipótesis normativa, claro, con el elemento subjetivo del injusto consistente en la intención de afectar sus derechos político-electorales. Si no se diera esta intención, se podría estar ante otro tipo de delito, como los contenidos en el Código Penal, en cuanto a la violación de la intimidad o, incluso, en el ámbito de la llamada Ley Olimpia, si la finalidad fuera exhibir actos de contenido erótico.

“IX. Limite o niegue que una mujer reciba la remuneración por el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión.”

El principal verbo rector de este tipo penal implica cualquier tipo de limitación a que la mujer reciba su remuneración correspondiente al cargo, con independencia de que se pudiera dar un concurso real o formal de delitos, por lo que se refiera a la legislación laboral, pues el derecho al salario, por cualquier tipo de empleo, cargo o comisión, es inviolable.

“X. Proporcione información incompleta o datos falsos a las autoridades administrativas o jurisdiccionales en materia electoral, con la finalidad de impedir el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres.”

Esta hipótesis normativa implica que, aunque algún funcionario partidista, por ejemplo, argumentara que nunca ha agredido a determinada mujer, en la esfera de sus derechos político-electorales, por el sólo hecho de no enviar la información o documentación correspondiente, por ejemplo, para el registro de alguna candidatura, con ello, se estarían colmando los extremos del tipo penal en comento.

“XI. Impida, por cualquier medio, que una mujer asista a las sesiones ordinarias o extraordinarias, así como a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones y el ejercicio del cargo.”

Hemos comentado, con anterioridad, que algunos funcionarios, sobre todo, a nivel de

presidencia municipales e integrantes de los cabildos, argumentan que no han incurrido en violencia política en razón de género, contra la mujer. Sin embargo, la prensa y las sentencias de las diversas Salas del Tribunal Electoral de la Federación, han dado cuenta y resuelto a favor de la mujer, cuando, por ejemplo no se le entregan las llaves o el material necesario para el ejercicio del cargo o no se le convoca a la mujer a la sesión de cabildo.

“XII. Impida a una mujer su derecho a voz y voto, en el ejercicio del cargo.”

Nos merece el mismo comentario que la fracción anterior, sólo que aquí se trata de *no concederle, a la mujer, el derecho de votar y debatir en las sesiones correspondientes.*

XIII. Discrimine a una mujer embarazada, con la finalidad de evitar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, impedir o restringir su reincorporación al cargo tras hacer uso de la licencia de maternidad, o de cualquier otra contemplada en la normatividad.

El núcleo verbal del tipo penal refiere la discriminación, problema que, por años, fue muy grave, en detrimento de las mujeres embarazadas, tanto en el ámbito laboral (se sigue dando!) como en el marco de los derechos político-electorales.

XIV. Realice o distribuya propaganda político electoral que degrade o denigre a una mujer, basándose en estereotipos de género, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos y electorales.

Esta hipótesis normativa es de gran trascendencia, pues en la actividad política y, concretamente, en la contienda electoral, se siguen manejando estereotipos de género, agresión verbal, denigración, discriminación, etcétera, con la finalidad de afectar a la mujer, por el sólo hecho de ser mujer.

Maxime, en algunas comunidades indígenas, que se rigen por los Sistemas Normativos Internos, en donde imperan, lamentablemente, la falta de preparación, la poca educación, un machismo recalcitrante, entre muchos otros factores, contra los que todavía tenemos que seguir luchando, con la finalidad de que a la mujer se le repete, por el sólo hecho de ser mujer.

Los siguientes párrafos manejan las distintas sanciones que se impondrán, según sea la hipótesis delictiva de que se trate.

Las conductas señaladas en las fracciones de la I a la VI, serán sancionadas con pena de cuatro a seis años de prisión y de 200 a 300 días multa.

Las conductas señaladas en las fracciones de la VII a la IX, serán sancionadas con pena de dos a cuatro años de prisión y de 100 a 200 días multa.

Las conductas señaladas en las fracciones de la X a la XIV, serán sancionadas con pena de uno a dos años de prisión y de 50 a 100 días multa.

Cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores fueren realizadas por servidora o servidor público, persona funcionaria electoral, funcionaria partidista, aspirante a candidata independiente, precandidata o candidata, o con su aquiescencia, la pena se aumentará en un tercio.

Cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores, fueren cometidas contra una mujer perteneciente a un pueblo o comunidad indígena, la pena se incrementará en una mitad.

Para la determinación de la responsabilidad y la imposición de las penas señaladas en este artículo, se seguirán las reglas de autoría y participación en términos de la legislación penal aplicable.

Como se ve, el legislador le ha concedido una importancia sobresaliente al tema de violencia política en razón de género, contra la mujer, pero, insistimos, aún nos falta muchísimo trabajo, en materia de verdaderas políticas públicas, en las que todos los sectores de la sociedad participen, activa y conjuntamente, para limitar al máximo este mal que lacera a la mujer y a la sociedad en general. Insistimos, no se puede hablar de democracia, si se violenta a la mujer, en cualquiera de sus vertientes, sobre todo, en la materia que nos ocupa, que es en el

uso y goce de los derechos político-electorales de la mujer.

III. La Violencia política contra la mujer, en razón de género, como falta administrativa electoral.

La violencia política contra la mujer en razón de género, también, es sancionada como falta administrativa-electoral, en la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales, con sanciones netamente de carácter electoral, aunque sí debemos resaltar que el legislador, prácticamente repite el contenido de los distintos tipos penales, que ya han sido motivo de comentario, en los términos siguientes:

“Artículo 442 Bis. 1. La violencia política contra las mujeres en razón de género, dentro del proceso electoral o fuera de éste, constituye una infracción a la presente Ley por parte de los sujetos de responsabilidad señalados en el artículo 442 de esta Ley, y se manifiesta, entre otras, a través de las siguientes conductas:

- a) Obstaculizar a las mujeres, los derechos de asociación o afiliación política;*
- b) Ocultar información a las mujeres, con el objetivo de impedir la toma de decisiones y el desarrollo de sus funciones y actividades;*
- c) Ocultar la convocatoria para el registro de precandidaturas o candidaturas, o información relacionada con ésta, con la finalidad de impedir la participación de las mujeres;*
- d) Proporcionar a las mujeres que aspiran a ocupar un cargo de elección popular, información falsa, incompleta o imprecisa, para impedir su registro;*
- e) Obstaculizar la precampaña o campaña política de las mujeres, impidiendo que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad, y*
- f) Cualesquiera otra acción que lesione o dañe la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.”*

“Artículo 456. 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

Tratándose de infracciones relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, según la gravedad de la falta, podrá sancionarse con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución.”

“Artículo 463 Ter. 1. En la resolución de los procedimientos sancionadores, por violencia política en contra de las mujeres por razón de género, la autoridad resolutora deberá considerar ordenar las medidas de reparación integral que correspondan considerando al menos las siguientes: a) Indemnización de la víctima; b) Restitución inmediata en el cargo al que fue obligada a renunciar por motivos de violencia; c) Disculpa pública, y d) Medidas de no repetición.”

“Artículo 474 Bis. 1. En los procedimientos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, ordenará en forma sucesiva iniciar el procedimiento, así como resolver sobre las medidas cautelares y de protección que fueren necesarias. Cuando las medidas de protección sean competencia de otra autoridad, la Secretaría Ejecutiva dará vista de inmediato para que proceda a otorgarlas conforme a sus facultades y competencias”

“Artículo 475. 1. Será competente para resolver sobre el procedimiento especial sancionador referido en el artículo anterior, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral”.

Como se ve, las distintas hipótesis que entrañan conductas de violencia contra la mujer, en razón de género, implican un trabajo arduo de las autoridades competentes electorales, como son el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

y el Instituto Nacional Electoral, resaltando la labor de la Unidad de lo Contencioso Electoral y de la Secretaría Ejecutiva del primero y de la Sala Especializada del segundo, obvio, teniendo como órganos máximos de imposición de este tipo de sanciones y de resolución en última instancia, respectivamente, al Consejo General del Instituto Nacional Electoral y a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Nacional Electoral.

Hasta aquí nuestros comentarios, sobre un tema tan delicado, como lo es la Violencia política de género contra la mujer. Insistimos que, por cuestiones de espacio, sólo hemos evidenciado estadísticas a nivel mundial y de nuestro país, con su respectiva crítica, con algunos comentarios que hemos creído oportunos, para que el amable lector y estudioso, saque sus propias conclusiones.

IV. Conclusión.

La violencia política contra la mujer, en razón de género, desgraciadamente, es un problema que lacera de manera grave al mundo y en algunos países, como México, se agrava la situación debido a factores como el machismo, estereotipos de sexo, lenguaje no inclusivo, analfabetismo, crisis de valores, entre otros.

Es cierto que los últimos gobiernos de la República, el Congreso de la Unión, así como las instituciones electorales, como lo son el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral y la Fiscalía Especializada en Delito Electorales, junto con los respectivos Institutos de las Mujeres, tanto a nivel federal como local y la labor incansable de grupos feministas y activistas, han establecido leyes, políticas públicas, sentencias, protocolos, etcétera, para tratar de erradicar, en la medida de lo posible, tan deleznable conducta; sin embargo, aun nos falta mucho por lograr, tanto en políticas públicas, como en concientizar a la sociedad en general sobre el respeto irrestricto hacia la mujer.

¡No, a ningún tipo de violencia!

Análisis jurídico-político de la transversalización
de la paridad de género en México

Francisco Mixcoal Antonio

Análisis jurídico-político de la transversalización de la paridad de género en México

Francisco Mixcoal Antonio¹

I. La afinidad política en crisis.

Las elecciones intermedias celebradas este 2021, donde se renovaron 15 gubernaturas y más de 21 mil 368 cargos de elección popular. En tanto en la Cámara de Diputados se disputaron los 500 escaños, 300 legisladores electos por la vía directa y 200 por la vía plurinominal.

Una elección que, a decir de los especialistas, era de las más grandes de la historia, aunque quizá no tan competitiva. Las encuestas profesionales y los resultados acertaron al dar una ventaja a MORENA, ante una oposición que luce extraviada y que no ha podido articular un discurso que penetre ante el desencanto que priva en algunos sectores de la sociedad, sobre todo en la clase media y el sector empresarial, que han sido relegados e incluso ofendidos por el discurso presidencial. Si a esto se le suma el mal manejo de la situación económica, la sanitaria, la inseguridad, el desempleo y la violencia que azota al país.

Los falsos espejismos que en cada proceso electoral crean los políticos en turno, de que las cosas van a cambiar y que no son lo mismo que otros partidos del color que fuere, están llevando a la sociedad mexicana a vivir en la pérdida de esperanza y desilusión. A caer en el abismo del desencanto; pese a estas circunstancias se sigue alimentando el conformismo, con programas sociales que solo abonan a la manipulación electoral que a un verdadero desarrollo sustentado en políticas públicas de largo alcance.

El desencanto priva hacia los partidos políticos, que han visto mermado su capital político de afiliados. Los ciudadanos prefieren vivir en el apartidismo, que tener una filiación política, porque eso ya no es grato y es mal visto por la mayoría. Según datos del INE, se tiene una lista nominal de 90 millones 036 mil 367 ciudadanos registrados al último corte del mes de marzo de este año, con credencial y por ende con derecho a ejercer su voto.

¹Nota del autor. Algunas líneas expuestas en este ensayo, forman parte del libro de mi autoría denominado: *Los Derechos Humanos en México: Teoría y Realidad Social. (Una mirada desde el derecho a la igualdad y no discriminación)*. Omnijurídica, Puebla, México, 1ed., 2014.

De las siete fuerzas políticas existentes en este proceso electoral 2021, antes del último registro otorgado al PES, sólo 13 millones 549 mil ciudadanos tenían una afinidad política. Sin embargo, en la última revisión y actualización de padrón de afiliados esta cifra se redujo a tan solo 4 millones 280 mil 465 ciudadanos que decidieron seguir en alguna fuerza política. La crisis de afinidad sacudió a tales institutos políticos, al perder cerca de 70% de simpatizantes.

La sociedad mexicana mostró su hartazgo ante los diferentes institutos políticos existentes y sobre todo a los tradicionales y de viejo cuño. Incluso MORENA aún en el poder vio reducida su afinidad en un 12% que decidieron no seguir en sus filas.

Así, 106 organizaciones o agrupaciones políticas, manifestaron su intención ante el INE de obtener su registro como partido político; después de la tramitología a la que fueron sometidos, sólo una fuerza política logró su cometido (PES).

La alta tasa de organizaciones que hicieron su trámite para obtener su registro, nos da otro factor de hartazgo de la sociedad hacia los partidos tradicionales; pero también nos habla del oportunismo de muchos pseudo líderes que sólo buscaron este tipo de espacios para seguir viviendo del erario público. Partidos o institutos que una vez registrados son convertidos en botín familiar o de amigos. La democracia, el desarrollo, la igualdad y la mejora de una sociedad sólo quedan en el tintero de sus Estatutos.

El reto es mayúsculo para el bloque opositor que se tambalea; PAN, PRI, PRD y MC, para ver si logran equilibrar la mayoría en la Cámara Baja a MORENA o simplemente darán visos que como oposición están destinados al fracaso.

El PRI, como instituto político se jugó su capital que tenía en su poder, las ocho gubernaturas; Campeche, Colima, Guerrero, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas. El PAN, hizo lo propio en Baja California Sur, Chihuahua, Nayarit y Querétaro. En tanto el PRD jugó su honra en

Michoacán. Nuevo León donde gobierna el independiente Jaime Rodríguez “el Bronco”, MORENA no dio el ancho, y el Partido Movimiento Ciudadano logro hacerse de la titularidad.

Una elección más con la misma cantaleta de siempre; buenas intenciones, buenos proyectos y una vez en el poder los mismos vicios, las mismas corruptelas.

II. La transversalización de la paridad de género.

El derecho a la igualdad busca equilibrar las diferencias de las diversas identidades, precisamente para evitar la discriminación. En tanto, la discriminación es un instrumento inicuo utilizado por los hombres y grupos dominantes para degradar o reducir las potencialidades humanas de sectores específicos, aquellos al que el mismo discurso dominante les ha denominado sectores vulnerables.

La discriminación puede ser vista desde los siguientes niveles:²

Niveles de discriminación	Definición	Consecuencias
Discriminación individual	Es una acción dañina directa donde se puede identificar al agresor y la víctima.	Da lugar al delito, etiquetación y criminalización.
Discriminación institucional	Es de carácter casi invisible, incluye acciones dañinas que se presentan dentro de las instituciones públicas o privadas y que pueden obstruir el desarrollo del potencial humano.	Sirve como instrumento de control social formal e informal.
Discriminación estructural y cultural	Esta es resultado de las acciones dañinas en que piensa la sociedad, de los valores convencionales, de las prácticas cotidianas; maligna de discernir y aceptada como normal.	Es discriminación simbólica y generalizada hacia grupos vulnerables social, económica y políticamente rezagados.

Históricamente México es un país de inequidades o mejor dicho de desigualdades, por ello, la razón de que este país haya dado al mundo la primera Constitución de corte social, pues su finalidad estaba destinada a acabar el rezago social y acotar la gran brecha existente entre la marginación y el desarrollo social. Es decir, para acabar con la inequidad producto del México revolucionario, dio lugar a la expedición de derechos fundamentales sociales, el derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a la seguridad social etc. Es, digamos la primera etapa para acabar con ese tipo de discriminación producto de la inequidad social. En un primer momento se asumió que el problema de la discriminación radicaba precisamente en las desigualdades y el maltrato que afectaban en particular a las minorías (...) estableciendo relaciones desiguales, inequitativas y negadoras de derechos...³ Es decir, se buscó paliar los problemas sociales

mediante la instrumentación de derechos sociales que en el futuro se convirtieron en herramientas útiles para condicionar el voto corporativo y controlar políticamente a las masas. Algo que en términos constitucionales resulto novedoso en su época, en la práctica sirvió para ejercer un tipo de discriminación estructural, cultural e institucional.

Estructural y cultural porque los grupos dominantes en el poder político y público hicieron uso de los beneficios que otorgan los derechos sociales, como el otorgamiento de casa-habitación, de inscripción al seguro social o a instituciones públicas de salud, otorgamiento de despensas de alimentos básicos; becas para la educación y un largo desarrollo de derechos sociales que el Estado mexicano instituyó en la práctica, pero que siempre está condicionado para aquellos grupos minoritarios distinguidos por la obediencia y sumisión a las líneas dictadas por el autoritarismo bajo la vieja fórmula: Si te portas bien tienes derecho a determinado beneficio.

El acceso a los derechos estaba ajustado al comportamiento político que cada gobernante establecía. Luego entonces, la discriminación institucional está fomentada desde largo cuño desde las propias instituciones que el Estado mexicano fundara. Y este ha sido el legado que históricamente ha pesado a la sociedad mexicana; ha habido alternancia política en México, pero no la erradicación de esas malas costumbres de ejercer el control político a través de los condicionamientos. Es decir, se dio la alternancia política en el año 2000, pero con ella la expansión de las propias artimañas se extendió a todo el espectro político. Los colores partidistas sólo han sido un referente con ciertas señales de democracia, en el fondo los diversos partidos políticos en México han recurrido a los mismos artilugios perversos para conservar sus parcelas de poder.

Una segunda etapa para abatir la discriminación y, sobre todo aquella que tiene que ver con las diferencias de las identidades, se da mediante la elevación a rango constitucional del principio a la no discriminación en el año 2001. Así, el derecho a la no discriminación en su forma general está previsto en el artículo 1 Constitucional: 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.

² La elaboración de este esquema, lo he acotado derivado de las semejanzas entre la discriminación y la violencia y puede ser confrontado en: GARCIA, Silberman Sarah y Lira Luciana Ramos. Medios de comunicación y violencia. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1 ed., 1998, pág. 34. (El esquema es propio y solo expongo para ejemplificar el tema a tratar. No aparece en la obra mencionada).

³ RAPHAEL, de la Madrid Ricardo. Reporte sobre la discriminación en México 2012. Introducción general. México, D.F., CONAPRED-CIDE, 1 ed., 2012, pág. 9.

Con la reforma de 2011, la redacción de este párrafo vino a ampliar los campos de regulación para evitar la discriminación, como la referida a la de discriminar por motivo de las preferencias sexuales. Se ha dado un fuerte impulso a la expedición de leyes que tienen como fin proteger a los sectores minoritarios y socialmente vulnerables de la discriminación en cualquiera de sus vertientes de manifestación. Los principales sectores a los que las leyes tratan de proteger de la discriminación son: las mujeres; las niñas, niños y jóvenes; los indígenas; personas adultas mayores; personas con discapacidad; trabajadoras del hogar; personas pertenecientes a minorías religiosas, personas de la comunidad lésbico-gay, travestis, transexuales, transgénero e intersexual, queer (LGBTTTIQ+) y migrantes. Actualmente también empieza a surgir una nueva corriente académica por proteger a otros sectores que por años han estado invisibilizados: los afrodescendientes y aquellos sectores por su apariencia física y la clase social⁴.

Partimos de la idea de que los derechos humanos son universales y bajo ese principio de universalidad porque expedir leyes que tutelen derechos de sectores específicos como el que se analiza. La creación de derechos especiales que proteja a estos sectores minoritarios no debe ser vista como otra forma de discriminación. Al contrario, la expedición de este tipo de derechos especiales parte precisamente de igualar las diferencias de ciertos grupos minoritarios frente a la de los grupos mayoritarios. Al hablar de minorías no nos referimos a este concepto en términos de cantidades matemáticas, sino a las minorías que son diferentes en virtud de su pertenencia a determinada comunidad cultural, social o bilingüe etc.

La asimetría de la discriminación es disímbola, emana en los diversos sectores sociales y en el amplio espectro público y privado donde se ejerce el poder, pero se centra siempre en el daño de las minorías, en reducir sus potencialidades humanas de desarrollo y en degradar su status de dignidad personal. La expedición de leyes que tutelen derechos especiales, nos lleva a otro sistema de construcción que tiene que ver con la convivencia: La tolerancia. Los derechos especiales o diferenciados tienen que ver con este fin, el fomentar valores como la tolerancia para abatir la discriminación. Es la búsqueda constante por equilibrar la inequidad o las diferencias a través de mecanismos persuasivos que hagan una vida más apacible. La tolerancia vista desde su acepción teórica, tiene las siguientes expresiones: *La primera tendría como sinónimo el acto de soportar la diferencia con el propósito resignado de lograr un*

estado de paz duradera entre entidades humanas o personas que, suponen, nada tienen en común.(...) Una segunda acepción de tolerancia, que implicaría menor grado de tensión social, es la indolencia o condescendencia benévola que conduce a cada grupo humano a vivir la vecindad con la diferencia, ignorándola o negándola ante la conciencia cotidiana.(...) La tercera expresión de tolerancia se refiere aquella actitud que sinceramente mueve hacia la curiosidad y el entusiasmo mutuo por aprender y comprenderse, a partir del reconocimiento explícito de la riqueza que se produce gracias a la diversidad social⁵.

La discriminación y su inyección de curación social lo podemos encontrar en el fomento de la tolerancia, que por lo menos en el discurso constitucional en México ha dado pasos importantes, el gran reto de las burocracias mexicanas es avanzar en la construcción de una cultura de la tolerancia entre la sociedad mexicana⁶.

Sin embargo, con la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, hoy todas las autoridades administrativas, ministeriales y jurisdiccionales, del ámbito federal, estatal o municipal están obligados a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Este es el mandato constitucional que obliga a generar políticas públicas transversales, que fomenten en toda la plataforma institucional mexicana una cultura de respeto y tolerancia.

Podemos decir que la tarea de erradicar la discriminación no debe ser vista como un campo exclusivo del CONAPRED o de la CNDH por poner un ejemplo, al contrario, es una acción que incumbe a todas y todos; instituciones del sector público pertenecientes al poder ejecutivo, legislativo y judicial, a los órganos constitucionalmente autónomos o aquellos que gozan de relevancia constitucional, así como a los partidos políticos y la sociedad en su conjunto. La transversalización de la no discriminación en el ejercicio público, debe ser vista como una mirada horizontal que en todo momento debe proteger un valor fundamental: la dignidad humana.

El principio jurídico-constitucional para erradicar la discriminación está dada. Sin embargo,

⁵ Ibid. 32

⁶ Cuando hablamos de burocracias mexicanas nos referimos precisamente aquellas que tiene como una de sus facultades fomentar la tolerancia en México desde una perspectiva específica, ya que a estas instituciones se les ha conferido la facultad de proteger a las minorías en nuestro país: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS), el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Consejo Nacional para la Prevención y Control del VIH/Sida.

⁴ Cfr. Ibid. Págs. 13-15.

aún y cuando el Instituto Nacional Electoral ha trabajado en este tema a través de la aplicación de las acciones afirmativas, para elevar el número de candidaturas indígenas en los distritos donde existe un mayor número de población perteneciente a este sector social; o al realizar los ajustes razonables para que las personas con discapacidad puedan fungir como funcionarios de casilla, un hecho impensable en otros momentos. O, con la emisión del Protocolo para que las personas transgénero, travestis y transexuales, no sean objeto de humillaciones o acciones que demeriten su calidad de personas, al momento de ejercer su derecho al voto. En tanto, se expidió la reforma constitucional para regular la paridad de género. Son apenas la simiente por avanzar en la consolidación de una democracia genérica.

En este sentido la paridad de género desde el punto de vista del derecho constitucional, ha logrado consolidarse. No así en la práctica o en las relaciones sociales del día a día, donde a un existe una larga brecha de desigualdad existente entre las ideologías dominantes y los sectores minoritarios.

Como podemos observar en el texto constitucional, se ha logrado plasmar el derecho fundamental a la paridad en todo:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
Artículo.	Paridad tutelada
2 apartado A,	Fracción I. Dignidad de la mujer indígena.
	Fracción. II. Igualdad de votar y ser votado.
4.	Igualdad entre el hombre y la mujer.
35. Fracción II.	Voto y representación paritaria.
41	Paridad en todo. Fines de los partidos políticos. Fomentar el principio de paridad de género.
52.	Diputadas y diputados.
53.	Diputación paritaria.
56.	Senado paritario.
94.	Órganos jurisdiccionales paritarios.
115.	Paridad

Luego entonces, la paridad de género rindió sus primeros frutos en el pasado proceso electoral del mes de julio, al lograr un porcentaje igualitario en la conformación del Congreso de la Unión: la Cámara Legislativa quedo con un 50 % mujeres y 50 % hombres; en tanto, el Senado de la República que en este proceso electoral no fue renovado, tiene un 50.8% mujeres y un 49.2% hombres. Estos porcentajes se replicaron casi de forma similar en las entidades federativas donde se llevaron a cabo elecciones.

Como se ha visto a través de las acciones afirmativas o de los ajustes razonables se puede ir construyendo una sociedad más igualitaria, tal y como lo ha está haciendo el Instituto Nacional Electoral; o en su caso a través de la emisión de sentencias, jurisprudencias y criterios con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos en el caso de los Órganos Jurisdiccionales Electorales.

Pero para lograr esta transversalización es necesario que los partidos políticos, prioricen sus propuestas para ganar simpatías electorales y erradiquen viejas prácticas como la compra del voto o la entrega de estímulos para condicionar el sentido del mismo, porque como se ha visto, esta es otra forma de discriminación institucional que ha dañado históricamente nuestra incipiente democracia. O, el que los gobiernos en turno, favorezcan a través de la simulación a su partido que los llevo al poder, mediante la entrega de apoyos o estímulos sociales.

Así mismo, es necesario que los partidos capaciten a sus candidatos en perspectiva de género y enfoque de derechos humanos, a fin de evitar que en las campañas políticas recurran a los discursos de odio o de discriminación, para ganar afinidades políticas, pues estos causan un daño moral grande, pero sobre todo van fomentado la discriminación estructural y cultural en el entorno social.

Otro tema pendiente es el relativo a la violencia política por cuestiones de género. México atraviesa una fuerte crisis de violaciones a los derechos humanos, la desaparición forzada, la tortura, el secuestro, los delitos de lesa humanidad, han formado parte del itinerario social del México contemporáneo. Al grado de familiarizarse como parte de la cotidianidad. Esta degradación humana debe ser un tema urgente en la agenda pública.

Nos dice Norma Bautista Santiago, investigadora del Observatorio Nacional Ciudadano, que está documentado que, durante el pasado proceso electoral de 2018, se consumaron: ... 774 agresiones contra candidatos a cargos populares, el 23% se ejerció en contra de mujeres, lo que corresponde a un total de 185 actos violentos (por ejemplo: intimidaciones o amenazas, agresiones físicas, asaltos con violencia, secuestro y un saldo mortal de 19 asesinadas).

En tanto el proceso electoral celebrado este año, fue considerado como uno de los más violentos, al registrar 90 políticos asesinados y 693 agresiones contra diversos candidatos. Este tipo de violencia o discriminación directa, es un punto medular que se debe atacar. Para ello es necesario que el Estado mexicano, implemente una estrategia frontal para acabar con los niveles de inseguridad que se permean en la vida diaria. Pues mientras siga un nivel de inseguridad pública catastrófica en el estado mexicano, los procesos electorales que vienen seguirán padeciendo los mismos contextos nada favorables.

La corrupción y la impunidad, son temas que han sumergido al estado mexicano en esta crisis

moral, por ello urge su erradicación. Volver a legitimar a las instituciones de estado es otro de los grandes pendientes. Para lo cual urge acabar con los dispendios y la falta de ética en el servicio público. La rendición de cuentas y la transparencia, el respeto a los derechos humanos y el combate a la corrupción son pilares fundamentales para consolidar una verdadera democracia igualitaria en México.

III. La sucesión presidencial 2024, debe ser paritaria.

Adelantada la sucesión presidencial con el banderazo que dio el Presidente Amlo, los aspirantes empezaron a moverse de acuerdo a sus intereses y su propio proyecto político.

Viejo lobo de mar en la arena política, Amlo adelanto esta sucesión y de paso rompió con los viejos mitos impuestos durante la era priista la del “tapado”, y de aquella frase célebre del extinto Fidel Velázquez Sánchez; “el que se mueve no sale en la foto”.

Sabe que lo suyo es impregnarle su propio sello al quehacer político que lo distinga de lo que han hecho los opositores en otros tiempos, y sí lo está logrando. Una oposición que luce desdibujada, sin brújula y sin discurso convincente está siendo avasallada a diario por el ritmo que le impone Amlo, según sus propias conveniencias.

Ávido para leer las cartas astrales del futurismo político, no es casual que de paso diera a conocer seis nombres como posibles sucesores o sucesoras en los Pinos. Tres mujeres y tres hombres. Una proyección paritaria en la sucesión.

Estamos viviendo los tiempos de la democracia genérica, esa lucha de reivindicaciones que después de muchas batallas, está empezando a rendir frutos, que en este pasado proceso electoral llevo a la gubernatura a seis mujeres.

Este principio constitucional que se encuentra plasmado en el artículo 35 fracción II y 41 párrafo segundo y fracción I de la CPEUM, que establece la obligación de votar en condiciones de paridad, así como que todos los cargos en la esfera administrativa ya sea de las administraciones públicas federal, estatal y municipal se rijan por este principio.

Pero además impone a las directivas de los partidos políticos que en la postulación de sus candidaturas se observe el principio de paridad de género. Sin ser ave de mal agüero para muchos varones que hoy ya se ven “candidateables para la grande”, creo que se van a quedar con las ganas.

Eso el presidente Amlo lo sabe. Por ello ahora vemos como entre sus prospectos tiene a tres mujeres; a una Claudia Sheimbaum que le representa fidelidad a su proyecto político, pese a su mal manejo de la pandemia y su raspón por el caso de la línea 12 en la metrópoli, la cuida y guía, pues es una de sus principales cartas para cumplir con este principio constitucional.

Una Tatiana Clohutier, que pertenece al ala moderada de Morena pero que siempre ha sido disciplinada con sus decisiones y a Rocío Nahle estimada como el ala dura de ese movimiento pero que igual que las otras, ante él siempre le será agradecida pues su carrera política y administrativa lo ha hecho bajo su sombra.

No entraremos a discernir si tienen el talante y los tamaños que requiere una investidura de ese tamaño, ante un México que clama soluciones a muchos problemas, pues si vemos del otro lado en la oposición, PAN, PRI, PRD o MC; la caballada esta flaca, y hasta ahora los más sonados no garantizan un proyecto de gobierno acorde a los tiempos que se viven.

Conclusión.

México ha logrado un avance significativo para regular la paridad de género en todo en los tres niveles de gobierno; federal estatal y municipal. Tanto en los cargos que son electos por la vía electoral, como aquellos puestos administrativos que son por designación.

Sin embargo, podemos notar que la sociedad mexicana vive un desencanto con los partidos políticos, la gran mayoría de electores prefiere el partidismo, pues hasta ahora los institutos políticos formalmente registrados no han logrado esa empatía con el electorado.

La sucesión presidencial vive esta ola paritaria, y todo parece indicar que, en la sucesión presidencial de 2024, México puede ser gobernado por primera vez en su historia por; una mujer.

Bibliografía.

MIXCOATL, Antonio Francisco. Los Derechos Humanos en México: Teoría y Realidad Social. (Una mirada desde el derecho a la igualdad y no discriminación). Omnijurídica, Puebla, México, 1ed., 2014.

GARCIA, Silberman Sarah y Lira Luciana Ramos. Medios de comunicación y violencia. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1 ed., 1998, pág. 34.

RAPHAEL, de la Madrid Ricardo. Reporte sobre la discriminación en México 2012. Introducción general. México, D.F., CONAPRED-CIDE,

BAUTISTA, Santiago Norma. Violencia política por razón de género, asignatura pendiente.

WODAK, Ruth y Meyer Michael. Métodos de análisis crítico del discurso, Gedisa Editorial, Barcelona, España, 1 ed., 2003.

IBAÑEZ, Roberto. Las constituciones de México entre la utopía y la esquizofrenia, en Aspe Armella, V. (Coord.), Filosofía política y derechos humanos en el México contemporáneo, CNDH, México D.F., 2 ed., 2009.

MAZA, Calviño Emma Consuelo. Los derechos humanos en México. ¿Retórica o compromiso?, Tesis para obtener el grado de Maestra en Derechos Humanos y Democracia, FLACSO, México, D.F.

VAZQUEZ, Daniel y otra. Principios y obligaciones de derechos humanos: Los derechos en acción. En reforma DH. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. CDHDF-SCJN-ONU. Oficina del alto Comisionado México, México, D.F., 2013, disponible en disco electrónico.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal para Prevenir la Discriminación.

**La Suprema Corte de Justicia mexicana
y los controles constitucionales**

Enrique Flores Ortíz

La Suprema Corte de Justicia mexicana y los controles constitucionales

Enrique Flores Ortíz¹

Resumen

El objetivo de este documento es efectuar un breve recorrido por las reformas constitucionales en materia del Poder Judicial con la finalidad de analizar la forma en la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha posicionado como un actor político fundamental en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, mediante los controles constitucionales (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad) cuyo objeto es la salvaguarda de la Norma Fundamental. El texto analiza, desde una óptica politológica, la forma en la que los tres órganos del Estado han venido modelando el poder judicial, especialmente el máximo órgano jurisdiccional para, de esta forma, entrar en el escenario político, a fin de equilibrar la actuación de los otros poderes. También expone la valoración académica sobre las modificaciones constitucionales a las que se ha visto sujeta la Suprema Corte. Creemos que, a pesar de los avances normativos significativos, este órgano jurisdiccional todavía no alcanza la calificación de Tribunal Constitucional desde el esquema jerárquico planteado por Hans Kelsen.

Palabras clave: Equilibrio de poderes, Poder judicial, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad, Tribunal constitucional.

Abstract

The objective of this document is to make a brief overview of the constitutional reforms in matters of the Judiciary in order to analyze the way in which the Supreme Court of Justice of the Nation (SCJN) has positioned itself as a fundamental political actor in the relationship between the Executive and Legislative powers, through constitutional controls (constitutional controversies and unconstitutionality actions) whose purpose is to safeguard the

¹ Este documento recupera parte de los capítulos 3 y 5 de la tesis que presenté en junio de 2010, para obtener el grado de Doctor en Estudios Sociales, Procesos Políticos, en la UAM, Iztapalapa, bajo el título “La Suprema Corte y los controles constitucionales ¿Tribunal constitucional o político?” misma que puede ser consultada en <http://tesiuami.izt.uam.mx/uam/default.php?search=>

Fundamental Norm. The text analyzes, from a political point of view, the way in which the three organs of the State have been shaping the judiciary, especially the highest jurisdictional body to, in this way, enter the political scene, in order to balance the performance of the other powers. It also presents the academic assessment of the constitutional modifications to which the Supreme Court has been subjected. We believe that, despite significant regulatory advances, this court still does not reach the status of Constitutional Court from the hierarchical scheme proposed by Hans Kelsen.

Keywords: Balance of powers, Judiciary, constitutional controversy, unconstitutionality action, Constitutional Court.

El equilibrio de poderes en el sistema presidencial.

Pensar la forma en que, desde la justicia, bajo la figura de la Suprema Corte, se concibe el espacio de la política, supone de alguna manera reflexionar sobre la perspectiva de la división de poderes, sistema heredado de Montesquieu (Ansolahehere, 2013, p. 150 y 151).

En su obra *Del espíritu de las leyes*, Montesquieu (1992), desarrolló el planteamiento sobre el sistema de separación de poderes que debería prevalecer en cada Estado democrático. Este pensador partía de la idea de que “*todo hombre que tiene poder siente inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites*” (p. 104).

Para Montesquieu, las funciones que estaban llamados a cumplir los poderes estatales se expresaban en los siguientes términos:

En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado, hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra,

envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder, ejecutivo del Estado (p. 10).

En Estados Unidos de Norte América, la doctrina de este pensador francés se consolidó en el marco del sistema presidencial, donde la naturaleza que da origen a la teoría del equilibrio de poderes, denominada *checks and balances* o de los pesos y contrapesos, se encuentra suscrita en la obra *El Federalista*, que reúne los trabajos (comunicados) desarrollados por Hamilton, Madison y Jay (2001, pp. 204-213). Los esfuerzos de estos pensadores se encaminaron a sentar las bases para la configuración de un modelo de gobierno en el cual la actividad de los poderes públicos –legislativo, ejecutivo y judicial- estuvieran dotados de mecanismos que favorecieran su control.

En el comunicado 48, resaltan la idea de que

“Todo mundo está de acuerdo en que los poderes propios de uno de los departamentos no deben ser administrados completa ni directamente por cualquiera de los otros. Es también evidente que ninguno de ellos debe poseer, directa o indirectamente, una influencia preponderante sobre los otros en lo que se refiere a la administración de sus respectivos poderes” (Hamilton, Madison y Jay, 2001, p. 210).

Más adelante (comunicado 51) se agregaba el siguiente principio:

“Con el fin de fundar sobre una base apropiada el ejercicio separado y distinto de los diferentes poderes gubernamentales, que hasta cierto punto se reconoce por todos los sectores como esencial para la conservación de la libertad, es evidente que cada departamento debe tener voluntad propia y, consiguientemente, estar constituido en forma tal que los miembros de cada uno tengan la menor participación posible en el nombramiento de los miembros de los demás” (Hamilton, Madison y Jay, 2001, p. 220).

En esta cuestión, añadían la necesidad de establecer una división y organización de las distintas funciones de cada uno de los órganos, con el propósito de sentar las bases que sirvieran de freno a cada una de las ramas del poder, de modo tal, que el interés particular quedara salvaguardado y cada individuo se asumiera como vigilante de los derechos públicos.

En tales circunstancias, la propuesta se inclinó, primeramente, en marcar una división en el espacio legislativo -debido a la preeminencia que éste suele adquirir en un gobierno republicano-, y conceder al ejecutivo el derecho de veto limitado ante los actos del primero. La solución quedó expuesta, primeramente, en el comunicado que estamos aludiendo, en los siguientes términos:

“dividir en dos ramas diferentes procurando por medio de diferentes sistemas de elección y de diferentes principios de acción, que estén tan poco relacionadas entre sí (tanto) como lo permita la naturaleza común de sus funciones y su común dependencia de la sociedad” (Hamilton, Madison y Jay, 2001, p. 221).

Posteriormente, Hamilton expone (documento 73) los alcances que tiene la figura del veto en el sistema presidencial:

“Es el veto limitado del Presidente respecto de las leyes o resoluciones de las dos cámaras legislativas; o en otras palabras, el derecho que le asiste de devolver todos los proyectos, acompañados de sus objeciones, con la consecuencia de que en esa forma impedirá que se conviertan en leyes, a menos de que sean confirmados posteriormente por las dos terceras partes de cada una de las ramas que integran el cuerpo legislativo.” (Hamilton, Madison y Jay, 2001, p. 312)

Sobre el poder judicial, Hamilton, en su comunicado 78, confiere que a este cuerpo corresponde la facultad de interpretar las leyes, fijar su significado y alcance. Agrega que, *“los tribunales han sido concebidos como un cuerpo intermedio entre el pueblo y la legislatura, con la finalidad, entre otras varias, de mantener a ésta última dentro de los límites asignados a su autoridad” (p. 332).*

En la línea de estos fundamentos que sustanció la relación estructural que guardarían los poderes en el régimen presidencial norteamericano, quedó el diseño orgánico y funcional en la Constitución de 1787. En una vista general se puede decir que los pesos y contrapesos fueron formalmente establecidos como a continuación se describe.

Al legislativo se atribuyó la facultad para el diseño y aprobación de las leyes, así como para atender la materia presupuestaria. Se le dotó de poder de decisión en la formación del gobierno pues otorga su “parecer” y “consentimiento” para que el Presidente pueda elegir a los miembros de su gabinete. Después de la elección del primer Congreso, se estableció un sistema de comisiones con la facultad de vigilar la aplicación de las leyes. A este poder también se le facultó para suspender, rechazar o modificar los programas del Ejecutivo. Sin embargo, se le impidió cualquier atribución de derrocar al Presidente, en éste caso, sólo sería separado de su encargo en caso de ser acusado y declarado culpable por faltas graves.

Al Ejecutivo, por su parte, los convencionales le facultaron para cuidar el cumplimiento y ejecución de las leyes aprobadas por el Congreso; se le cobijó con el poder de veto; es responsable ante el legislativo, pues se estableció la obligación de informarle periódicamente sobre el estado que guarda la Unión; se le otorgó facultad de nombramiento de los ministros públicos, embajadores, cónsules y magistrados del Tribunal Supremo con el “consejo” y “consentimiento del Senado.

En este orden de ideas, al Poder Judicial se asignaron controles que bien pueden definirse como “tridimensionales”, ya que en éste la convergencia de los tres poderes cobra relevancia. El Presidente propone al Senado el nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo. Para tal efecto, el Senado deberá otorgar su “consejo” y “sentimiento”.

Asimismo, se facultó a la Presidencia para designar magistrados y jueces, pero corresponde al Congreso fijar el número de miembros del Tribunal Supremo. Los jueces deben contar con el apoyo del Ejecutivo para aplicar sus decisiones. El Congreso cuenta con la facultad para limitar los poderes del Tribunal Supremo. Asimismo, se estableció, como atribución legislativa, la enmienda constitucional, instrumento que puede implementarse en caso de que el Tribunal Supremo bloquee la aplicación de una ley.

En estos términos, los Constituyentes crearon una ley suprema compuesta por la Constitución Federal, las leyes y los tratados federales. En este cuerpo jurídico, los pesos y contrapesos entre

ejecutivo y legislativo ocuparon el centro del debate. A estas dos ramas se les dotó de facultades para controlarse a sí mismas y, más aún, sujetar, la acción del poder judicial. Preguntémosnos entonces, ¿de qué manera el papel de este último adquiere relevancia?

Numerosas voces especializadas han dado el visto bueno a este modelo. Duverger afirma que la aplicación de la constitucionalidad de las leyes en este esquema tiende a asegurar las libertades del ciudadano, por una parte, y por otra, a sujetar el ejercicio de las ramas gubernamentales. Sin embargo, este control, como medio de defensa, no quedó establecido en la Constitución de 1787. ¿De qué forma, entonces, tiene su aplicación el control jurisdiccional y en qué contexto surge, en los Estados Unidos de Norte América?

En el sistema político norteamericano, una vez sentadas las bases para la acción gubernamental, fue la misma Constitución la que trajo consigo lo que se denomina *judicial review*, que no sólo admite la interpretación de ser considerada como elemento consustancial a la propia constitución, sino que es donde se materializa la protección de los intereses individuales.

En éste punto, la situación difiere de la establecida en el mundo europeo, pues mientras que en los Estados Unidos de Norte América la Constitución se convierte en un ordenamiento superior a la legislación producida ordinariamente por el Congreso, es la ley, la fuente del derecho y a ella debían sujetarse los intereses públicos y privados; en Europa, mientras tanto, en el Parlamento y su producción legislativa se acentuaba el punto del que emergía la protección no del interés individual sino colectivo².

No obstante, debe resaltarse que la historia de los estados europeos influía en la concepción misma sobre las fuentes y el objeto de la ley. En Inglaterra, la derrota del absolutismo derivó en la fuerte presencia del Parlamento que se hizo sentir por medio de la ley -*Rule of law and not of men*-. En otros países de la Europa occidental, como Francia y Alemania, la lucha contra el poder absoluto arribó en la consolidación de la Asamblea soberana (Cfr. Zagrebelsky, 2007, pp. 24-25).

Por eso, el estudio que Tocqueville hizo sobre las instituciones políticas norteamericanas lo sorprendió y le llevaron a decir que de las tres ramas

² Principio sostenido en la doctrina roussoniana para quien el objeto de las leyes es siempre general puesto que “no hay a que preguntar a quién corresponde hacer las leyes, puesto que son actos de la voluntad general. .. (tampoco se debe preguntar)... si la ley puede ser injusta, puesto que no hay nada injusto con respecto a sí mismo”. (Rousseau, 1975, pp. 63-64).

del poder, la judicial ocupaba un lugar relevante por la influencia que ejercía en los ciudadanos angloamericanos. La impresión de este autor se elevó al revisar el cuerpo de atribuciones que los convencionales asignaron al Tribunal Supremo, algo que, en su opinión, se distanciaba notablemente de las naciones europeas y que en el mundo americano cobraba especial resonancia.

Pero al revisar la facultad de interpretación de las leyes atribuida al Tribunal Supremo, Tocqueville no duda en advertir que el papel de este órgano trasciende el umbral del orden jurídico hasta ubicarse en el espacio político. “Puede decirse que sus atribuciones son casi enteramente políticas –señala-, aunque su constitución sea enteramente judicial” (1984, pp.155)

Así, en su análisis, Tocqueville entendió el papel del Tribunal Supremo en la relación establecida entre las otras dos ramas del poder; distinguió el lugar que los Padres Fundadores concedieron a la Constitución en el orden jurídico estadounidense y los alcances de la instancia judicial, encargada de salvaguardar los principios establecidos en tal ordenamiento. En este orden de ideas, el autor sintetiza el control jurídico y político concedido al Tribunal en los siguientes términos:

“En manos de los siete jueces federales se hallan depositadas constantemente la paz, la prosperidad, la existencia misma de la Unión. Sin ellos, la Constitución es una obra muerta; es a ellos a quienes apela el poder ejecutivo para oponerse a los excesos del cuerpo legislativo; la legislatura, para defenderse contra las acciones del poder ejecutivo; la Unión, para hacerse obedecer de los Estados; los Estados para rechazar las pretensiones exageradas de la Unión; el interés público contra el interés privado; el espíritu de conservación contra la inestabilidad democrática” (Tocqueville, pp. 155-156).

Queda visto entonces, que, para Tocqueville, el juego de poder entre los órganos políticos queda sujeto a las decisiones del aparato judicial. Para él, éste es la figura central, el cuerpo encargado de equilibrar las relaciones y evitar los excesos entre las otras ramas del poder. Ahora bien, resulta fundamental analizar las reglas bajo las cuales el órgano judicial ejercita ese equilibrio, en aras de salvaguardar los principios constitucionales y conservar la estabilidad democrática. Para tal efecto,

el siguiente punto está dedicado al análisis de los instrumentos jurídicos que posibilitan el control en el ejercicio de los órganos públicos.

El objeto del Poder Judicial

En la perspectiva de Duverger (1996, p. 220), el Poder Judicial tiene dos objetivos, el primero se ubica en la protección del interés particular, ahí la tarea es “ordenar las discusiones jurídicas y reprimir las infracciones a las leyes penales” El segundo consiste en “controlar a los gobernantes para que actúen dentro de los límites del derecho, es decir, aplicando el principio de legalidad”, que es el elemento fundamental de la democracia liberal.

Pero este control es ejercido por un órgano o conjunto de órganos creados para interpretar el derecho o, como lo señala Duverger, “asegurar la aplicación de las reglas de derecho establecidas por los gobernantes” (1996, p. 221). Por lo tanto, por poder jurisdiccional debe entenderse el conjunto de atribuciones que tienen los jueces o magistrados para interpretar los principios establecidos en el cuerpo jurídico que rige los destinos del Estado y sus individuos.

Ahora bien, tomando en cuenta los cambios que se suceden a lo largo del tiempo, los textos jurídicos –Constitución, leyes, códigos y reglamentos- que tradicionalmente son rígidos, pueden entrar en un proceso de desfase, que obliga a la interpretación hecha por el órgano jurisdiccional para que su aplicación al nuevo contexto tenga sentido. De este hecho deriva la jurisprudencia, entendida como “el conjunto de sentencias que aclara y completa los textos” (Duverger, 1996, 221).

En este punto, Zagrebelsky (2007, p. 149) cuestiona la actitud de los jueces, quienes muestran el apego a una tradición decimonónica que en la realidad actual exige la convergencia entre el hecho y el derecho, entre el caso concreto y los principios legales establecidos. Al respecto, señala que

“La <<sumisión del juez a la ley>>, el principio común de la tradición liberal que las constituciones actuales indefectiblemente proclaman, sigue siendo entendido como servicio pasivo a la voluntad del legislador, sin que se intenten interpretaciones del mismo más conformes con el sentido que hoy en día tiene el vínculo entre la ley y su aplicación jurisdiccional”.

El principio de legalidad, siguiendo a Duverger, puede concebirse como un esquema

jerárquico en el cual se encuentran representados los actos jurídicos, llámense leyes, decretos o resoluciones, entre otros; y donde los actos de los grados inferiores deben sujetarse a los superiores. En este punto, tanto los preceptos establecidos en la Constitución como los determinados en las leyes ordinarias, se encuentran resguardados por dicho principio puesto que en él se sustenta “el control jurisdiccional sobre los actos gubernamentales y administrativos”.

Además, el principio de legalidad establece límites a la acción de los poderes públicos. Estos límites pueden ser de carácter “negativo” y/o “positivo”. Se consideran límites negativos en tanto que se demanda a las ramas del poder sujetarse a las líneas trazadas por la ley, razón por la cual, les queda prohibido efectuar actos que contravengan los preceptos legales previamente establecidos. Son positivos, en cuanto que todo acto del poder público está fundado y es ejercido con base en la ley. En ambos casos, y bajo esta lógica, los actos de las ramas del poder adquieren validez y legitimidad (Guastini, 2001, 123-125).

El control de legalidad, por su parte, consiste en la observación que el órgano jurisdiccional debe hacer sobre la aplicación correcta de los actos jurídicos por parte de los órganos gubernamentales y administrativos. La aplicación de este principio, visto desde un ángulo político, cobra fuerza por dos razones, afirma la sujeción jurídica del poder legislativo “de todas las demás autoridades del Estado” y otorga un poder imponente a los tribunales.

De este orden de ideas, se desprende pues, que son los tribunales los cuerpos encargados de interpretar los principios establecidos en el orden jurídico de los Estados. Esta interpretación se efectúa tomando como referente la norma superior, es decir, la Constitución, misma que de acuerdo con su forma, contenido y estructura lógica determinan la supremacía constitucional, de ahí que tanto los textos jurídicos del Estado como los actos de sus órganos deben quedar regulados por la norma superior (Cfr. Carpizo y Fix-Zamudio en Tamayo y Salmorán, 1975, pp. 16 y 17).

Lo anterior es posible si, en el marco constitucional, se estructuran órganos jurisdiccionales autónomos e independientes respecto de los poderes ejecutivo y legislativo. En consecuencia, la autonomía deriva de disposiciones constitucionales que se otorgan al órgano jurisdiccional en materia reglamentaria, administrativa y financiera.

La primera de estas tres últimas disposiciones se refiere a la atribución que tiene el poder judicial para autorregularse, es decir, para formular su propia normatividad interna. La segunda hace referencia a la atribución del órgano jurisdiccional en cuanto a la administración, vigilancia y disciplina, así como para determinar su organización interna, en otras palabras, se le dota de facultades para nombrar y remover a su personal. La tercera consiste en la atribución con que cuenta para formular su presupuesto y remitirlo al ejecutivo para su inclusión en el presupuesto anual.

Ahora bien, la independencia se adquiere en la medida que se implementan métodos de selección - para jueces y magistrados-, dotados de mecanismos de legitimidad, distantes de cualquier acercamiento político o de negociación con los miembros de los otros poderes, lo cual exige el sentido imparcial que deben tener sus resoluciones.

Cuando el órgano jurisdiccional cuenta autonomía e independencia en los términos expuestos, su actuación frente a los otros dos poderes adquiere consistencia. La defensa de los principios que sustentan el orden jurídico superior se ven protegidos. En esta línea, adquiere sentido el tema del control constitucional de las leyes.

Duverger asume que el principio de la constitucionalidad de las leyes tiene su aparición en las Constituciones estadounidense y francesa de finales del siglo XVIII. En ellas encuentra que, al determinarse su superioridad, en relación con las leyes ordinarias aprobadas por el legislativo, se estableció, lo que él denomina “una especie de superlegalidad”.

Sin embargo, en su análisis, refiere que dicho principio cobra fuerza en la medida que la Constitución contenga una Declaración de derechos y límites de control que hagan de ella una Constitución rígida. Es decir, procedimientos específicos que eviten su modificación por parte del Parlamento, como pueden ser, la existencia de una asamblea especial de revisión constitucional y la presencia de mayorías calificadas. De tal modo que, en un esquema en el que la Constitución sea flexible y la norma pueda modificarse con suma facilidad no existe tal control³.

En tal virtud, y tratándose de una Constitución rígida, nos encontramos ante una supremacía constitucional y en la terminología de Duverger, esto significa que cuando una ley ordinaria contradice los principios de la ley superior, o Constitución, no tiene aplicación. En palabras del autor, “Este es el principio de la constitucionalidad de las leyes, pero sólo puede

aplicarse en la práctica, si la violación de la Constitución por una disposición legal es constatada oficialmente y si el órgano que la constata tiene poder para sacar de ello las debidas consecuencias”. De cara a la comprensión del concepto, el control de la constitucionalidad de las leyes consiste, pues, en una “operación de verificación, que debe conducir normalmente a la anulación o a la aplicación de la ley” (p. 242).

En este punto, Duverger distingue dos tipos de control, uno “no jurisdiccional” y otro “jurisdiccional. En el primero, que es el que se practica en el sistema francés, se excluye de cualquier participación a los ciudadanos, reservándose únicamente la actuación del Consejo Constitucional. En cuanto al segundo, se incluye la participación de los ciudadanos, pero a la vez, exige la existencia de un tribunal calificado encargado de cuidar la constitucionalidad de las leyes. En este esquema resalta la existencia de dos modalidades, a saber: a) el que se practica en los sistemas alemán (Cappelletti, 1987, p. 85) e italiano (Sturlese, 1993, pp.167-179).), en donde tanto los ciudadanos como las ramas gubernamentales pueden acudir ante un tribunal encargado de velar por la constitucionalidad de las leyes; y b) el que tiene vigencia en el sistema norteamericano en el cual, se faculta a los ciudadanos para acudir ante cualquier tribunal ordinario “planteando una excepción de inconstitucionalidad”. Al mismo tiempo, corresponde al Tribunal Supremo salvaguardar el control constitucional de las leyes.

En este punto, cabe destacar las apreciaciones de Daniel John Meador (1995, p. 2), quien sostiene que son la división de poderes y la doctrina de la *judicial review* las dos características que hacen diferente el papel de los tribunales norteamericanos de los ingleses y los otros países.

De acuerdo con este especialista, la doctrina de la revisión judicial consiste en que

“Un tribunal tiene facultad para decidir si un acto legislativo (una ley) es contrario a la Constitución federal, o bien, a una Constitución estatal, y por consiguiente, inaplicable. Del mismo modo, los tribunales también tienen poder para determinar como anticonstitucionales los actos de autoridad del Poder Ejecutivo. Este tipo de juicios constitucionales puede ocurrir en cualquier caso civil o penal. En Estados Unidos de América no existen los tribunales constitucionales especiales. Cualquier

tribunal estatal o federal, puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley o de un acto del Ejecutivo, estatal o federal, siempre que esto sea necesario para la resolución del caso que se trate. Los tribunales estatales tienen que aplicar tanto la Constitución estatal como la Constitución federal; si existe un conflicto entre ambas, la Constitución federal prevalecerá” (Meador, 1995, p. 2).

En el mismo orden de ideas, debemos precisar que, en el sistema norteamericano, continua vigente la tradición jurídica del derecho jurisprudencial o *common law*, que consiste en que una parte importante del organismo legal administrado en los tribunales estadounidenses proviene de la jurisprudencia.

La base de este sistema radica en la existencia de casos, principios y reglas derivados de opiniones escritas, consignadas por tribunales de apelación y de última instancia donde dan fe de sus decisiones. En opinión de Meador, la doctrina de los *precedents* o *stare decisis* establece que estas decisiones tienen carácter obligatorio, es decir, son decisiones obligatorias en casos futuros, a menos que sean sobseídos (1995, P. 4-5).

No obstante, el sistema referido no excluye la posibilidad de presentar casos ante los tribunales en los que la promulgación de leyes por parte de los órganos legislativos federal o locales atenten contra las reglas establecidas por el derecho jurisprudencial. En estos casos, cobra relevancia el papel de la Corte Suprema, al contar con la atribución para declarar como inconstitucional una ley, cuyos alcances son generales, a grado tal, que los órganos del Estado están impedidos para volver a aplicarla, salvo que se apruebe una enmienda constitucional.

El origen de los controles constitucionales

Por acción de inconstitucionalidad debemos entender un procedimiento planteado ante el órgano jurisdiccional, por parte de grupos legislativos minoritarios, federales o locales; por partidos políticos con registro y por el agente ministerial representante del poder Ejecutivo.

De acuerdo con Tena Ramírez, la clasificación establecida en cuanto al sistema de defensa constitucional resalta la existencia de dos corrientes “atendiendo a la naturaleza política o judicial del órgano al cual se encomienda la defensa” (1985, p. 492).

La primera confía la defensa constitucional a un órgano político que puede ser el Legislativo o el Ejecutivo. Tena alude al caso alemán en el cual la propuesta de Carl Schmitt postulaba en 1920 la idea de que fuera el Presidente del Reich quien se ostentara como el protector de la Constitución, ubicándose como un poder independiente, neutro y con capacidad para salvaguardar la Constitución.

Pero esa propuesta fue refutada por Kelsen en 1931 cuando, al cuestionar los argumentos de Schmitt, propuso la creación de un Tribunal Constitucional realmente independiente, ubicado por encima de los poderes públicos y encarnando la defensa de la Constitución desde un ángulo neutro. Solo así, sostuvo, podría defenderse la Constitución (Kelsen, 1995).

En cuanto a la segunda corriente, corresponde velar por la Constitución a uno de los tres poderes estatales, que es el judicial. En este sentido, Tena confiere que el ejemplo de esta tendencia lo constituye la Constitución estadounidense. Pero, aparte de esta clasificación, lo que el autor destaca es lo referente a los alcances que puede tener el control de la constitucionalidad, ya que una de sus características es que sus definiciones o determinaciones son de alcance general.

El punto sobre el que es fundamental precisar es que, en cuanto al control judicial de la constitucionalidad de las leyes, existe una diferenciación entre los sistemas europeo y el norteamericano. El primero, que tiene su raíz en la Constitución austriaca propuesta por Kelsen, es considerado como un sistema concentrado, debido a que es un órgano especial –Tribunal Constitucional– el que tiene competencia para conocer sobre la constitucionalidad de las normas legales. En este modelo, la acción se efectúa a solicitud de determinados órganos ejecutivo y políticos. Los efectos de las sentencias tienen carácter general, es decir, se anula la decisión de la ley que fue puesta en cuestión ante el Tribunal Constitucional (Kelsen, 2011).

En el modelo norteamericano, o difuso, se atribuye a todos los tribunales la facultad para conocer la constitucionalidad de las normas. Es decir, cuando un juez o tribunal considera que, en el litigio de un caso concreto, una ley es inconstitucional, simplemente la inaplica en ese caso concreto.

Pero conviene precisar una peculiaridad de este sistema. En Estados Unidos de Norte América, al aparecer la revisión judicial de las leyes, surge también la facultad atribuida a la Corte Suprema para

efectuar el control de constitucionalidad, sus antecedentes se encuentran en la sentencia del juez Marshall *Marbury contra Madison* del año de 1801 (González en Cienfuegos, 2005, pp. 63-95; Fix Zamudio, s/f, p. 33).

La sentencia establece en estos términos que:

“...todos aquellos que han elaborado constituciones escritas las consideran la ley fundamental y suprema de la nación y, consecuentemente, la teoría de cualquier gobierno de ese tipo debe ser que una ley repugnante a la Constitución es nula.

“Si una ley contraria a la Constitución es nula, ¿obliga a los tribunales a aplicarla no obstante su invalidez? O, en otras palabras, no siendo ley, ¿constituye una norma operativa como lo sería una ley válida? Ello anularía en lo práctico lo que se estableció en la teoría y constituiría, a primera vista, un absurdo demasiado grande para insistir en él...

“Sin lugar a dudas, la competencia y la obligación del poder judicial es decidir qué es ley. Los que aplican las normas a casos particulares deben, necesariamente, exponer e interpretar esa norma. Si dos leyes entran en conflicto entre sí el tribunal debe decidir acerca de la operatividad de cada una.

“De igual modo, cuando una ley está en conflicto con la Constitución y ambas son aplicables al mismo caso, de modo que el Tribunal debe decidirlo ya conforme a la ley, desechando la Constitución, ya conforme a la Constitución desechando a la ley, el Tribunal debe determinar cuál de las normas en conflicto es aplicable al caso. Esto constituye la esencia misma del deber de administrar justicia” (Corte Suprema de los Estados Unidos de América en Cienfuegos, 2005, pp. 200-2001).

La sentencia del juez Marshall cobraría fuerza en las décadas posteriores, pues en su esencia radican las bases para la interpretación del órgano judicial, como poder del estado con capacidad para aplicar el control de legalidad, factor que se traduce en puente para incorporarse a la esfera política en el juego entre los poderes ejecutivo y legislativo que tiene lugar en

el sistema presidencial, sustentado en principios democráticos.

En tal escenario, la presencia de la Corte como poder interpretativo se desliza bajo la modalidad de actor político que hace sentir su presencia a través de instrumentos constitucionales como lo son las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

En México, hasta muy recientemente, esta modalidad tuvo su aparición en el contexto federal, pues fue a partir del año de 1994 cuando mediante una enmienda se incorporó a la Constitución Política y, a su vez, se le dio solidez mediante la creación de una ley reglamentaria.

Origen de las controversias constitucionales

La figura de la controversia constitucional tiene su origen en la Constitución de los Estados Unidos de América, del año 1787. En primer término, los convencionales suscribieron en ese documento, que la Constitución instituye el Poder Judicial, mismo que “será confiado a una Corte Suprema y a los Tribunales menores cuya formación sea ordenada por el Congreso en distintas oportunidades” (Art. III).

Asimismo, en el artículo III, sección 2, se señalan las partes que podrán actuar en casos de conflictos y los alcances de la Corte como se indica a continuación:

Art. III. Secc. 2. “El Poder Judicial se extenderá a todos los casos de Derecho y Equidad que surjan bajo esta Constitución, a las Leyes de los Estados Unidos de América y a los tratados que se celebren o vayan a celebrarse bajo su autoridad, a todos los casos que involucren a embajadores, cónsules, y otros ministros públicos; a todos los casos de almirantazgo y jurisdicción marítima; a las controversias en las que los Estados Unidos de América sea una de las partes; a las controversias entre dos o más estados (entre un estado y los ciudadanos de otro estado), entre ciudadanos de dos o más estados; entre ciudadanos del mismo estado que reclamen tierras bajo concesiones de otros estados y entre un estado, o los ciudadanos del mismo, y Estados extranjeros (ciudadanos o súbditos)”.

Esta configuración jurídica más tarde se reprodujo en los países del Continente Americano.

México fue uno de ellos, pues en el año de 1824 los Constituyentes lo introdujeron. En este momento, se concedió como atribución de la Suprema Corte de Justicia la facultad de “Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia (Art. 137, frac. I).

Sin embargo, no fue sino hasta la Constitución de 1857 cuando en los artículos 97 y 98 se recogen los principios de la Constitución norteamericana, aunque sólo se refirió a los conflictos suscitados entre los Estados y en aquellos en los que la Federación formara parte. En este caso, la sola creación de la controversia sin el acompañamiento de una ley reglamentaria trajo consigo varios conflictos entre los estados en los que la participación del senado de la República fue fundamental (Cfr. González, 1993).

A partir de 1917 la Constitución detalla de una mejor forma este mecanismo de control, sin embargo, la ausencia de una ley reglamentaria evitó que la Corte jugara un rol más activo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. De modo que, en el ámbito federal, el poder jurisdiccional, durante todo el siglo XX, jamás intervino en un conflicto suscitado entre los actores referidos. Entre las razones, podemos destacar las de carácter político. Sobre este punto en el siguiente capítulo se abundará de manera detallada.

La Suprema Corte y las reformas constitucionales en materia judicial

José Ramón Cossío Díaz comenta que la estructura institucional plasmada en la Carta Magna recogió la propuesta original de Venustiano Carranza, misma que subrayó ideas de corte liberal (a las cuales, según el mismo autor, se añadieron algunos elementos de carácter social suscritos en los artículos 3, 27 y 123) al contener aspectos tales como: “garantías individuales, división de poderes, democracia representativa, juicio de amparo, sistema federal y separación entre Estado e Iglesia” (2001, p. 69).

En teoría, esta noción se convirtió en la base para regular las relaciones de poder entre los órganos estatales. No obstante, en su interpretación y aplicación, el Poder Judicial careció de un soporte estructural y jurídico que inhibió su ejercicio en la visión plasmada por el constituyente del 17.

a) Reforma constitucional de 1994 en materia del Poder Judicial

Durante el mandato presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León se realizaron tres reformas

constitucionales altamente significativas (1994, 1996 y 1999) que transformaron el quehacer judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Tabla 1). La reforma de 1994 permitió al máximo órgano jurisdiccional consolidar los elementos de carácter liberal y acentuar su desempeño como un actor político en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo mediante los controles constitucionales; sin embargo, dicha reforma no consolidó su figura como un auténtico Tribunal Constitucional desde la perspectiva kelseniana.

Para Jaime Cárdenas Gracia, (2000, p. 185) la figura de la Suprema Corte es un “Tribunal Constitucional a medias incrustado en el Poder Judicial, y el Poder Judicial Federal no tiene, se les olvidó, el Tribunal Supremo”. En cuanto al régimen jurídico de los ministros, señala que responde a las características de un Tribunal Constitucional pero no de

“un Tribunal Supremo. No obstante, el método de designación de los ministros sigue siendo insatisfactorio, porque la intervención del Ejecutivo además de causar sospechas en la independencia de los designados ha sido tradicionalmente el mejor vehículo de control y sometimiento al presidente de la República”.

Cossío Díaz, agrega en el mismo sentido, que si se quería lograr que la Corte cumpliera su función al estilo de un ‘Tribunal constitucional’, era necesario dotarla de atribuciones para controlar la constitucionalidad de cualquier acto de autoridad, permitir que los órganos del Estado defendieran sus competencias, facultar el planteamiento de cuestiones de constitucionalidad de tipo abstracto, y darle a las resoluciones efectos generales, pues justamente eso es lo que caracteriza a los tribunales constitucionales como el que se aspiraba a realizar, y ello es lo que permite que tales órganos se constituyan en garantes del proceso democrático (Cossío, 2001, p. 99).

Para Jorge Carpizo (1995, p. 810), las modificaciones al funcionamiento de la Suprema Corte fueron importantes, sin embargo, externó su desacuerdo con algunas fórmulas integradas debido a que no fueron las mejores ni las más adecuadas. No obstante, consideró positiva la reducción de los integrantes de la Corte de 26 a 11 ministros toda vez que 1) “los tribunales constitucionales realizan una labor altamente especializada” y no es indispensable e incluso resulta perjudicial, un número elevado de sus integrantes; 2) esos órganos no deben ocuparse de materias ajenas a la interpretación constitucional; y 3)

“la experiencia que se encuentra en el derecho comparado: las cortes y los tribunales constitucionales se integran con un número reducido de magistrados que generalmente no pasan de once”. Asimismo, confirió que la reforma “refuerza a nuestra Suprema Corte como un tribunal constitucional, al cerrar el ciclo que se perfeccionó grandemente en 1988, con la supresión que sufrió de facultades administrativas y de gobierno y con la creación y el fortalecimiento de garantías constitucionales-procesales para la defensa de la Constitución”.

Compean y Bauer (2002, p. 142) interpretaron las modificaciones como “grandes transformaciones del Poder Judicial de la Federación durante la vigencia de la Constitución de 1917”; en relación con el procedimiento de nombramiento de ministros, lo consideraron favorable pues el hecho de que el Ejecutivo proponga ternas al Senado para que sea él quien apruebe los nombramientos mediante mayoría calificada, contribuye a “garantizar” una Corte con carácter independiente frente al Ejecutivo.

Sin embargo, distinguieron que dados los nuevos mecanismos establecidos queda “la posibilidad de que sea el mismo Presidente de la República quien designe al ministro: en el supuesto de que dentro del plazo de 30 días previsto en el artículo 96 constitucional, el Senado no resuelva quién ocupará el cargo de ministro, o en el supuesto de que sean rechazadas la primera y la segunda ternas propuestas por el Ejecutivo” (Compean y Bauer, 2002, p. 142).

En relación con las modificaciones al mecanismo de las controversias constitucionales, el punto acarreó comentarios encontrados. Cárdenas Gracia lamentó que en este mecanismo aún prevalecieran fuera de sus alcances otros órganos (Banco de México, Consejo de la Judicatura, CNDH, IFE y el TEPJF). Añadió que “entonces se entienden como un mecanismo jurisdiccional para proteger el Estado federal y las competencias de los poderes tradicionales cuando podrían tener una función genérica en la delimitación de las competencias constitucionales de los principales órganos del Estado” (Cárdenas, 2000, p. 185).

Para Carpizo (1995, pp. 830-831), la reforma fue sustantiva en virtud de que “revive uno de los procesos integrantes de nuestra jurisdicción constitucional... (ya que) desde 1917 se encuentra en el artículo 105, pero que ha sido muy poco utilizada porque nuestra Ley Fundamental se refería a ella en términos generales que nunca fueron reglamentados a través de la ley respectiva que no llegó a expedirse”.

En efecto, las limitaciones que tuvo la Corte para la resolución de controversias respondieron a este aspecto técnico, pero también existieron otros dos factores de capital importancia, como lo apuntan Compeán y Bauer: el jurídico y el político. El primero, derivado de las mismas razones que comenta Carpizo y el segundo y “quizá el más determinante, se debió a la composición del sistema político que privó durante muchos años en México, donde los conflictos entre los diferentes niveles de gobierno eran generalmente resueltos por la vía política con la intervención del Presidente de la República en turno o de los funcionarios que éste delegara” (2002, p, 150).

Por tal razón, no debe sorprender que “de 1917 a 1994 la Suprema Corte sólo haya conocido de 42 expedientes relacionados con controversias constitucionales y que con motivo de las reformas constitucionales de 1995 en el período 1995-1997, se hayan planteado ante la Corte 116 controversias constitucionales” (Compeán y Bauer, 2002, p, 150).

En lo tocante a la introducción de las acciones de inconstitucionalidad en la reforma referida, Cárdenas Gracia cuestionó los mecanismos establecidos para la instrumentación de este instrumento puesto que

“Resulta muy criticable, desde el llamado derecho a la justicia y desde la óptica del Estado de derecho, que los ciudadanos no puedan ocurrir a esos instrumentos, y que exclusivamente se faculte al 33% de los legisladores ... así como al procurador general de la República para iniciar acciones de inconstitucionalidad; y aún más censurable es que las leyes electorales no sean susceptibles del escrutinio constitucional, pues las deja fuera del control de la constitucionalidad, y se violenta con ello el principio de la supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución” (Cárdenas, 2000, p. 185)

En el mismo sentido, Carpizo mostró su desacuerdo con la técnica legislativa establecida y los alcances constitucionales estipulados. Expresó que

“así como estoy de acuerdo en que de la controversia constitucional se haya suprimido la materia electoral... en la acción de inconstitucionalidad, no, porque no existe un conflicto o litigio sobre ese aspecto entre entidades

públicas, sino es un análisis ‘en abstracto’ sobre si la norma contraría o no a la Constitución y en este campo no debería de haber ninguna excepción porque se lesiona el principio de supremacía constitucional”

Otros cuestionamientos formulados por este especialista al punto de referencia fueron 1) los tiempos para ejercitar la acción de inconstitucionalidad (30 días naturales) por considerarlo un tiempo muy corto para el estudio de los casos; 2) el porcentaje legitimado de legisladores para interponer la acción de inconstitucionalidad (33%) la interpretó como “bastante restrictiva”; y 3) consideró esencial legitimar a otros organismos como la CNDH, en este esquema.

En suma, la valoración de Carpizo (1995, p. 836) sobre este punto se sintetizó en los siguientes términos: “lo que está muy claro es que el Poder Revisor de la Constitución instituyó la acción de inconstitucionalidad con una concepción muy restringida, como teniendo miedo a su propia creación y, por ello, la limitó con exceso. Tal y como quedó establecida, probablemente va a ser poco utilizada”.

Compeán y Bauer (2002, pp. 162 y 170) coincidieron con Cárdenas y Carpizo en cuanto a las limitantes establecidas para la interposición de estos mecanismos. Sin embargo, distinguieron que estas reformas encuentran “un alcance mayor a la pura reestructuración judicial. (Pues) se dota a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las atribuciones necesarias para desempeñarse como un tribunal constitucional, órgano límite del orden jurídico mexicano e instancia equilibradora de los poderes federales y de los distintos niveles de gobierno”.

En igual sentido, a esta última referencia, Cossío (2001, p. 100) expone que tanto las acciones como los efectos –de los controles constitucionales– hacen que la Suprema Corte se acerque “a aquellos que caracterizarían a un tribunal constitucional”.

Sobre esta reforma, Elisur Arteaga (1996, pp. 3 a 62) en un estudio más detallado encontró defectos en cuanto a los alcances y respecto a la técnica legislativa utilizada, de ahí que la calificara como una reforma “mal elaborada, peor calculada y, sobre todo, fue hecha con precipitación e ignorancia”.

En nuestra perspectiva, las enmiendas a la Corte se efectuaron en tres vertientes: a) orgánica, b) jurisdiccional y c) política. La primera en el sentido de que se adelgazó su composición con la idea de

ajustar su funcionamiento al control de la constitucionalidad, propósito que se justificó con la creación del Consejo de la Judicatura; la segunda vertiente, consistió en la adecuación de la controversia constitucional y la introducción de la acción de inconstitucionalidad, así como de su ley reglamentaria.

Finalmente, en la tercera vertiente, la política, creemos que existieron varias razones que motivaron en el Ejecutivo la necesidad de impulsar tal reforma, entre ellas, el proceso electoral de 1988 y las consecuencias político-electorales en las que éste derivó; los hechos de 1994 que sacudieron al sistema político mexicano y el avance sistemático de las fuerzas políticas de oposición.

Ante este panorama, resultaba indispensable renovar el discurso orientándolo hacia el fortalecimiento del Estado de derecho, en el cual, el ejercicio de los órganos estatales queda sujeto al control judicial, es decir, la política se ajusta al imperio de la ley y el derecho. En esta óptica, una de las líneas que cobra sustancialidad es la independencia del poder judicial frente a los actos de los poderes ejecutivo y legislativo (Vallespín, 1997, pp. 78-79)

Ahora bien, si la intención adquiría notoriedad, las formas de su instrumentación desvirtuaron su esencia, toda vez que, con la entrada en vigor de las enmiendas aprobadas, se hizo efectiva la renuncia de los ministros en el cargo, este hecho marcaría de nueva cuenta el papel estelar del Ejecutivo en el diseño de las ternas, aunque con la salvedad de quedar sujetas las propuestas, a la aprobación del Senado de la República.

De la lectura sobre el procedimiento para el nombramiento de ministros de la Corte es justo destacar dos hechos, 1) que la reforma a final de cuentas concede preponderancia al Ejecutivo, pues le otorga la facultad de nombramiento si después de haber presentado dos ternas, el órgano legislativo las desecha, y 2) hasta ese momento, ya se veía que en el trabajo legislativo, a los grupos parlamentarios del PRI y PAN no les era difícil el formar coalición para la aprobación de políticas. En tal virtud, no se desecha la idea de que el Presidente de la República haya considerado este esquema que en el terreno de los hechos, legitimaría su actuación ante la sociedad y a su vez, continuaría manteniendo el control del aparato judicial.

b) Las reformas constitucionales de 1996 y 1999.

En el mismo mandato del Presidente Zedillo, tuvieron lugar otras dos enmiendas constitucionales:

1996 y 1999. La reforma político-electoral (DOF/22 de agosto/1996) transformó por completo el sistema de partidos y el sistema electoral en nuestro país. En este asunto, el conjunto de fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal se vieron inmersos en una esfera de consensos y negociaciones que condujeron a la reforma más significativa en los últimos tiempos dentro del sistema político mexicano (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000, p. 363).

Con la reforma se incorporó el Tribunal Federal Electoral dotado de autonomía al Poder Judicial. Este derivó en la modificación total del artículo 99 para establecer a la letra que

“El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”.

Pero este hecho, no deja fuera de toda esfera a la Suprema Corte pues, aunque el Tribunal Electoral sea la máxima autoridad en la materia y sus resoluciones “definitivas e inatacables, también es cierto que el control constitucional en materia electoral queda en última instancia dentro de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (Compeán y Bauer, 2002, p. 178).

La reforma al Poder Judicial (DOF/11 de junio/1999) repercutió en el contenido de los artículos 94, 97, 100 y 107 constitucionales, la cual obedeció a una iniciativa enviada por el Ejecutivo al Senado de la República (29 de marzo/1999). Uno de los argumentos esgrimidos en el documento fue que la finalidad de estas enmiendas respondía a la necesidad de fortalecer el carácter de tribunal de la Suprema Corte de Justicia.

La reforma no abordó temas como los controles constitucionales. El planteamiento consistió en separar de la Suprema Corte todas las tareas administrativas canalizándolas al Consejo de la Judicatura Federal (CJF), mediante el otorgamiento de independencia técnica, de gestión y para emitir resoluciones.

c) Reforma constitucional de 2020

En un contexto legislativo diferente al que prevaleció en las reformas de 1994, 1996, incluso de 1999, en el que el papel de los grupos parlamentarios del PRI y PAN resultaba determinante, el 14 de diciembre de 2020, la Cámara de Diputados aprobó

el dictamen con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones constitucionales relativas al Poder Judicial de la Federación (Tabla 1).

En la 64 Legislatura, el grupo parlamentario mayormente representado en la Cámara de Diputados fue MORENA con 251 legisladoras y legisladores. La

aprobación del dictamen requirió mayoría calificada, es decir, las dos terceras partes de las y los legisladores presentes; para lograrla, MORENA logró formar una coalición amplia-integrada por PRI, PES, PT, PRD, PVEM y 2 legisladores sin partido- que le aportó 319 votos a favor del dictamen; mientras el PAN y MC integraron una coalición mínima que alcanzó 88 votos en contra.

Tabla 1. Reformas constitucionales al poder judicial

1994	1996	1999	2011	2020
<p>Redujo el número de ministros a once. Modificó el mecanismo de nombramientos de los ministros. Creó el Consejo de la Judicatura Federal. Reformó la controversia constitucional. Creó la acción de inconstitucionalidad. Posibilitó que las resoluciones del Ministerio Público Federal sobre el no ejercicio de la acción penal pudieran ser impugnadas. Sometió a ratificación del Senado el nombramiento del titular de la PGR. Facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno.</p>	<p>Reforma en materia electoral en los siguientes asuntos: Prerrogativas de los ciudadanos Obligaciones de Atribuciones e integración del IFE. Financiamiento a partidos Composición de las Cámara del Congreso de la Unión Justicia electoral (TEPJF) Sistema de responsabilidades Legislaciones electorales locales Órganos electorales locales En el caso del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) se regularon las figuras de Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y Tribunal Superior de Justicia.</p>	<p>Precisó la naturaleza jurídica e integración del Consejo de la Judicatura Federal como órgano del Poder Judicial de la Federación. Amplió la facultad del Pleno de la SCJN para remitir asuntos de su competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito.</p>	<p>Reforma en materias de derechos humanos y juicio de amparo.</p>	<p>Fortalece el papel de Tribunal Constitucional de la SCJN. Crea el sistema de "Precedentes Judiciales". Depura la materia de las controversias constitucionales. Amplía la facultad de promover controversias constitucionales a los órganos Constitucionales Autónomos Locales y federales. Fortalece la declaratoria general de Inconstitucionalidad. Restringe la procedencia del recurso de Revisión en Amparo Directo y elimina la posibilidad de impugnar los acuerdos del Presidente cuando determina desechar un recurso de esta clase. Elimina los Tribunales Unitarios de Circuito y crea los Tribunales Colegiados de Apelación. Elimina los Plenos de Circuito y crea los Plenos Regionales. Cambia la denominación "Contradicción de Tesis" por la de "Contradicción de Criterios". Elimina el Recurso de Revisión Administrativa del que conoce la Suprema Corte, y se concede tal facultad al Consejo de la Judicatura Federal. Fortalece la Facultad Autoreguladora" de la SCJN, CJF y TEPJF. Modifica los mecanismos de inamovilidad judicial. Amplía la aplicación de la Carrera Judicial. Adopta la paridad de género como principio de la carrera judicial. Sustituye la denominación del "Instituto de la Judicatura Federal", por el de "Escuela Federal de Formación Judicial". Elimina la facultad de la SCJN para revocar los acuerdos del CJF. Eleva a rango constitucional al Instituto Federal de Defensoría Pública. Faculta al CJF para "concentrar" en uno o más órganos jurisdiccionales asuntos sobre violaciones a derechos humanos. El cumplimiento sustituto de la Sentencia de amparo se encarga al órgano que concedió la protección constitucional.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con información tomada del Dictamen que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación. pp. 108-137.</p>				

Los artículos constitucionales modificados fueron el 94, 97, 99, 100, 105 y 107 y el mismo dictamen reconoce al ministro presidente Arturo Zaldívar Leo de Larrea como el impulsor de estas enmiendas (Cámara de Diputados, 2020, p. 135). Los ejes temáticos propuestos en la reforma fueron cinco: 1) Fortalecer la SCJN como Tribunal Constitucional; 2) Combatir la corrupción, el nepotismo y el acoso; 3) Impulsar la carrera judicial; 4) Contar con una defensoría pública; y 5) Garantizar la paridad de género.

En la Sesión Ordinaria del 14 de diciembre de 2020, los grupos parlamentarios fijaron su posición sobre el contenido del dictamen. En representación de MORENA, la diputada Lidia García Anaya afirmó su apoyo al documento “porque representa una apertura al principio de paridad de género, el cual garantizará una participación y representación equilibrada de hombres y mujeres en la conformación de los órganos jurisdiccionales en todos los niveles. Además, estimamos que la reforma hace un reconocimiento y honra la labor judicial de todo el personal puesto que garantice la carrera judicial”. (Diario de Debates, 14/12/2020).

La diputada priista, Mariana Rodríguez Mier y Terán, fijó el posicionamiento de su fracción legislativa de quien dijo, “confía que esto será así y apoyará este dictamen, cuyos ejes esenciales son, como ya se ha dicho, fortalecer a la Suprema Corte de Justicia como un tribunal constitucional, guardián supremo y permanente en la defensa de los derechos humanos y libertades de las personas en México”. (Diario de Debates, 14/12/2020).

Por la fracción del PAN, la diputada Ma. del Pilar Ortega Martínez Presentó el posicionamiento y subrayó que, en comparación con la reforma de 1994, “se trata de una reforma menor en cuanto a la dimensión constitucional, pero que implica un riesgo por sus consecuencias, sobre todo, en lo que tiene que ver con la autonomía del Poder Judicial y en cuanto a los controles entre Poderes”. (Diario de Debates, 14/12/2020).

Conclusiones

Al día siguiente de su aprobación, en la prensa se consideró la última reforma como “la más amplia desde las dos del sexenio de Zedillo (López, 2020, p. 4). Como puede observarse en la Tabla 1, sus alcances legales son significativos; no obstante, desde nuestra perspectiva, no hubo modificaciones al método de designación de los ministros, pues continúa la intervención del Ejecutivo y como lo menciona Cárdenas Gracia líneas arriba es “el mejor

vehículo de control y sometimiento” del titular del Ejecutivo federal. En lo que va de la actual administración, el Senado ha nombrado dos ministras y un ministro propuestos por el Presidente de la República.

En lo tocante a la controversia constitucional no se observa mayor contenido, salvo las adiciones al inciso k) que otorga la facultad de promover controversias constitucionales a los órganos constitucionales autónomos locales y la del cuarto párrafo del inciso l) relacionado con los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, ambos del artículo 105 constitucional. (Anexo 1).

En consecuencia, el legislativo sigue sin dar fuerza vinculatoria a las sentencias emitidas por la SCJN en las controversias constitucionales que se suscitan entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Esta situación impide conceptualizar como un auténtico Tribunal Constitucional, desde el esquema planteado por Kelsen, a la SCJN.

Conviene recordar que en la controversia constitucional interpuesta por el Ejecutivo contra la Cámara de Diputados sobre reasignaciones hechas por las y los legisladores al Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2005, el Pleno de la SCJN determinó en su sentencia que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocara a periodo extraordinario de sesiones, a la brevedad, a la Cámara de Diputados, con el propósito de atender el reclamo del Ejecutivo. Aunque se citó a sesión extraordinaria para votar el punto, en votación dividida se retiró del Orden del Día, el 28 de junio de 2005 (Diario de los Debates, 2005, p. 252). Fue hasta el 11 de octubre cuando el Pleno camaral aprobó la resolución de cumplimiento de la ejecutoria dictada por la SCJN. Es decir, cinco meses después, cuando las comisiones ya discutían el presupuesto para el siguiente año.

En su sentencia, la SCJN no formuló los mecanismos para sancionar al órgano legislativo en el supuesto de que desatendiera su resolución. Solo se pronunció porque fueran los mismos poderes representativos quienes, en el terreno político, definieran la línea económica y presupuestal.

Dadas las circunstancias del contexto político y la composición de la Cámara de Diputados en la 65 Legislatura federal, el escenario aquí expuesto no está exento de presentarse de nueva cuenta en la discusión y aprobación del PEF-2022.

Además, conviene recordar que, con el conjunto de reformas constitucionales y legales, aprobadas entre 2018 y 2020, en ambas cámaras del

Congreso de la Unión, legisladoras y legisladores han promovido acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales que no han sido resueltas por la SCJN (Cfr. Casar y Noriega, 2021).

Mientras tanto, en los medios se cuestiona el acercamiento que el Presidente de la SCJN tiene con el titular del Ejecutivo Federal. Esta relación no se había visto en el periodo 1994-2018 ¿debemos verla como una estrategia en el quehacer político al que ha entrado el máximo órgano jurisdiccional para lograr el equilibrio de poderes? La resolución de los asuntos pendientes despejará cualquier duda.

Bibliografía

- Arteaga Nava, Elisur. (1996). La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco. Ed. Monte Alto. México.
- Cappelletti, Mauro. (1987). La justicia constitucional. UNAM, México.
- Cárdenas Gracia, Jaime F. (2000). Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional. IIJ-UNAM, México.
- Carpizo, Jorge y Héctor Fix-Zamudio (1975). “Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el régimen mexicano” en Tamayo y Salmorán, Rolando (coord.). La interpretación constitucional. IIJ-UNAM, México.
- Carpizo, Jorge. (1995). Reformas constitucionales al poder judicial federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie. Año XXVIII, Núm. 83, mayo-agosto, México.
- Casar, María Amparo y López Noriega, Saúl. (2021). Los pendientes de la Suprema Corte (Spanish Edition). Ediciones Cal y Arena. Edición de Kindle.
- Cienfuegos Salgado, David (Comp.) (2005). Marbury contra Madison. Una decisión histórica para la justicia constitucional. Ed. Laguna. México.
- Cossío Díaz, José Ramón. (2001). “La Suprema Corte y la teoría constitucional” en Política y gobierno. CIDE, Vol. VIII. Núm. I. Primer semestre, México.
- Duverger, Maurice. (1996). Instituciones políticas y derecho constitucional. Ed. Arie, Barcelona.
- González Oropeza, Manuel. (2005). “Un juez con problemas: Marbury versus Madison” en Cienfuegos Salgado, David (comp.) Marbury contra Madison. Una decisión histórica para la justicia constitucional. Ed. Laguna. México.
- Hamilton, A. J. Madison y J. Jay. (2001). El federalista. Ed. FCE, 2ª ed. México, 2001.
- Kelsen, Hans. (1995). ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución? Ed Tecnos, Madrid.
- Kelsen, Hans. (2001). La garantía jurisdiccional de la constitución. (Tr. Rolando Tamayo y Salmorán). Ed. UNAM, México.
- López, Mayolo. (2020). “Ignoran exhortos; pasa ley Zaldivar”, Reforma. Sección Nacional. México.
- Meador, Daniel John. (1995). Los tribunales de Estados Unidos. Ed. Pereznieta, México.
- Rousseau, Juan Jacobo. (1975). Contrato Social. Ed. Espasa-Calpe, Madrid.
- Ruiz Massieu, José Francisco. (1993). Cuestiones de derecho político. IIJ-UNAM, México.
- Sturlese, Laura. (1993). “Tribunal Constitucional y Sistema Italiano” en Instituto de Investigaciones Jurídicas- Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica. Justicia constitucional comparada. UNAM.
- Tena Ramírez, Felipe. (1985). Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México.
- Vallespín, Fernando. (1997). “El estado liberal” en Del águila, Rafael (Editor). Manual de ciencia política. Ed. Trotta, Madrid.
- Zagrebelsky, Gustavo. (2007). El derecho dúctil. Ed. Trotta, Madrid.

Documentos normativos consultados

- Cámara de Diputados. Constitución *Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>
- ___ *Diario de los Debates*. (2005). “Proyecto de resolución en cumplimiento de la ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la controversia constitucional 109/2004, relativa al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005”. Año III, Primer Periodo, Vol. II. 11 de octubre. Recuperado de <http://cronica.diputados.gob.mx/>
- ___ *Gaceta Parlamentaria*. (2020). “Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación”. Año XXIV. Número 5672-II. 14 de diciembre. México. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Secretaría de Gobernación. (2021). *Diario Oficial de la Federación*. DECRETO por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación. 11 de marzo. Recuperado de www.dof.gob.mx

Anexo 1

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020	Reforma aprobada el 14 de diciembre de 2020
<p>Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.</p> <p>El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.</p> <p>Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento.</p> <p>...</p> <p>El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.</p> <p>...</p> <p>La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Plenos Regionales, de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores y los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes y los acuerdos generales correspondientes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.</p> <p>El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados de Circuito, de los Tribunales Colegiados de Apelación y de los Juzgados de Distrito.</p> <p>Asimismo, mediante acuerdos generales establecerán Plenos Regionales, los cuales ejercerán jurisdicción sobre los circuitos que los propios acuerdos determinen. Las leyes establecerán su integración y funcionamiento.</p> <p>...</p> <p>El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir asuntos a los Plenos Regionales y a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los mismos. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.</p> <p>...</p> <p>La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción.</p> <p>Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de</p>	<p>Artículo 97. Las Magistradas y los Magistrados de Circuito, así como las Juezas y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura</p>

<p>Artículo 100. La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.</p> <p>...</p> <p>Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.</p>	<p>Artículo 100. La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarias y funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia y paridad de género. El Consejo de la Judicatura Federal contará con una Escuela Federal de Formación Judicial encargada de implementar los procesos de formación, capacitación y actualización del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación y sus órganos auxiliares, así como de llevar a cabo los concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial en términos de las disposiciones aplicables.</p> <p>El servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal será proporcionado por el Consejo de la Judicatura Federal a través del Instituto Federal de Defensoría Pública, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables. La Escuela Federal de Formación Judicial será la encargada de capacitar a las y los defensores públicos, así como de llevar a cabo los concursos de oposición.</p> <p>...</p> <p>Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la adscripción, ratificación y remoción de Magistradas, Magistrados, Juezas y Jueces las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca esta Constitución y la ley.</p> <p>En contra de la designación de Magistradas, Magistrados, Juezas y Jueces, no procede recurso alguno, pero los resultados de los concursos de oposición podrán ser impugnados ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.</p> <p>El Consejo de la Judicatura Federal podrá concentrar en uno o más órganos jurisdiccionales para que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos. La decisión sobre la idoneidad de la concentración deberá tomarse en función del interés social y el orden público, lo que constituirá una excepción a las reglas de turno y competencia.</p>
<p>Artículo 105. ... I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:</p> <p>a) a g) ...</p>	<p>Artículo 105. ... I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:</p> <p>a) a g) ...</p>

<p>h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;</p> <p>i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;</p> <p>j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y</p> <p>k) Se deroga.</p> <p>l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.</p> <p>Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.</p> <p>...</p> <p>En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.</p> <p>II. ...</p> <p>III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Artículo 107. ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de</p>	<p>h) Dos Poderes de una misma entidad federativa;</p> <p>i) Un Estado y uno de sus Municipios;</p> <p>j) Una Entidad Federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México;</p> <p>k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y</p> <p>l) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.</p> <p>Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.</p> <p>...</p> <p>En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.</p> <p>II ...</p> <p>III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Apelación o del Ejecutivo Federal, por conducto de la Consejera o Consejero Jurídico del Gobierno, así como de la o el Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de los Juzgados de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Artículo 107. ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la</p>
--	--

<p>Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.</p> <p>Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>III. a VII. ...</p> <p>VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:</p> <p>a) ...</p> <p>b) ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;</p> <p>X. ...</p> <p>XI. La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de las entidades federativas en los casos que la ley lo autorice;</p> <p>XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.</p>	<p>Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.</p> <p>Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>III. a VII. ...</p> <p>VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:</p> <p>a) ...</p> <p>b) ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno;</p> <p>X. ...</p> <p>XI. La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos, la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de las entidades federativas en los casos que la ley lo autorice;</p> <p>XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juzgado de Distrito o Tribunal Colegiado de Apelación que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.</p>
---	--

<p>Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;</p>	<p>Si el Juzgado de Distrito o el Tribunal Colegiado de Apelación no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juzgado o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.</p>
<p>XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.</p>	<p>XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.</p>
<p>Quando 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.</p>	<p>Quando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, 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 el criterio que deberá prevalecer.</p>
<p>Quando 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 Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, 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.</p>	<p>Quando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, 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.</p>
<p>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;</p>	<p>Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales 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;</p>
<p>XIV. y XV. ... XVI.</p>	<p>XIV. y XV. ... XVI.</p>
<p>El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso al órgano jurisdiccional, o decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del</p>	<p>El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso o decretado de oficio por el órgano jurisdiccional que hubiera emitido la sentencia de amparo, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso o cuando por las</p>

<p>caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.</p> <p>...</p> <p>XVII. y XVIII. ...</p>	<p>circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.</p> <p>...</p> <p>XVII. y XVIII. ...</p>
<p>Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto publicado en el DOF (2021) y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	

Acciones afirmativas en candidaturas hacia dónde vamos
Christian Yaneth Zamarripa Gómez

Acciones afirmativas en candidaturas hacia dónde vamos

Christian Yaneth Zamarripa Gómez

Resumen

El presente ensayo, es un estudio sobre las acciones afirmativas implementadas por el Instituto Nacional Electoral en favor de grupos históricamente vulnerados, particularmente, sobre las aprobadas para el presente Proceso Electoral Federal 2023-2024, en el cual se abordará el número de candidaturas que los partidos políticos y coaliciones deberán postular en representación a dichos grupos, como lo son personas indígenas, afro-mexicanas, de la diversidad sexual, con discapacidad y mexicanas residentes en el extranjero, así como los requisitos que habrán de cumplimentar para acreditar tal calidad; ello a fin de analizar los avances en la disminución de barreras discriminatorias hacia estos grupos, así como la efectividad de las medidas implementadas.

Así, se espera que en las siguientes líneas la persona lectora de un vistazo general de lo que se está implementando en la materia y que a la vez realice un análisis crítico de lo que pudiese faltar por hacer.

Palabras clave

Acciones afirmativas, grupos históricamente vulnerados, Instituto Nacional Electoral, proceso electoral federal y representatividad.

Abstract

This essay is a study on the affirmative actions implemented by the National Electoral Institute in favor of historically violated groups, particularly on those approved for the present Federal Electoral Process 2023-2024, in which the number of candidacies that the parties will Politicians and coalitions must apply to represent these groups, such as indigenous people, Afro-Mexicans, people of sexual diversity, people with disabilities, and Mexicans residing abroad, as well as the requirements they must meet to accredit such quality. This in order to analyze the progress in reducing discriminatory barriers towards these groups, as well as the effectiveness of the measures implemented.

Thus, it is expected that in the following lines the reader will have a general overview of what is being implemented in the matter and at the same time carry out a critical analysis of what could be left to do.

Keywords

Affirmative actions, historically violated groups, National Electoral Institute, federal electoral process and representativeness.

Introducción

La democracia es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (CPEUM, 1917), un sistema en el cual todas las personas formamos parte, así, como en el resto del mundo, en México existe una diversidad cultural, de población, esta última la cual de acuerdo a sus necesidades y usos y costumbres requiere ser representada, alguna con una particularidad mucho mayor, debido a las situaciones de discriminación a las que se ha visto sujeta, he aquí donde encontramos las denominadas “acciones afirmativas”, mismas que son implementadas por las autoridades en el ámbito de sus atribuciones, como es el caso del Instituto Nacional Electoral en materia de candidaturas, y sobre las cuales abordaremos en las siguientes líneas.

Para el Proceso Electoral Federal 2023-2024, el Consejo General del INE, el pasado ocho de septiembre de 2023 mediante Acuerdo INE/CG527/2023 emitió los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular a nivel federal (INE, 2024), mismos que fueron modificados el veinticinco de noviembre del mismo año mediante el Acuerdo INE/CG625/2023, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-JDC-338/2023 y acumulados (INE, 2024), así, la materia de este artículo será el estudio de las acciones afirmativas a favor de grupos históricamente vulnerados aprobadas mediante dichos criterios de registro.

Así, en primer lugar, tenemos que las acciones afirmativas son “medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad” (LFPED, 2003). Medidas que no serán consideradas discriminatorias.

Medidas que podrán incluir, entre otras, las medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y subrepresentados, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través de porcentajes o cuotas, mismas que se aplicarán de forma prioritaria a personas pertenecientes a pueblos indígenas, afro descendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, con discapacidad y adultas mayores (LFPED, 2003).

Por su parte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, para garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. Acciones que se caracterizan por ser temporales (al ser un medio cuya duración está condicionada al fin que se proponen), proporcionales (se les exige un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar), así como razonables y objetivas ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado (Jurisprudencia 30/2014, 2014). Acciones que tienen su sustento en el principio constitucional y convencional de igualdad material, ello conforme a una interpretación los párrafos primero y último del artículo 1º y primer párrafo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y párrafo primero del artículo 2º y 3º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ello en relación a los derechos que tiene toda persona, sin discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, la religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga

como objetivo anular o menoscabar sus derechos y libertades (Jurisprudencia 43/2014, 2014).

Así, la acción afirmativa se destina a un grupo de personas que tienen características comunes, que determinan su pertenencia a un grupo en situación de desventaja (Ramírez, 2024). Ahora bien, las situaciones de desventaja, algunas son innatas y otras que se van dando con el desarrollo de la personalidad, la educación u otros factores sociales, como es el caso de la discapacidad que se puede nacer con ella o que se puede dar en cualquier etapa de la vida, ya sea por un accidente o enfermedad.

De lo anterior tenemos que las acciones afirmativas son medidas temporales compensatorias dirigidas a grupos históricamente discriminados o en desventaja, motivo por el cual la autoridad, en este caso el INE, está conminado a implementarlas a fin de buscar una igualdad -en el caso que nos ocupa- en la postulación de candidaturas de cargos de elección popular. Es precisamente, sobre las medidas implementadas para el Proceso Electoral Federal 2023-2024, respecto de las cuales abordaremos este trabajo.

Acciones afirmativas para el Proceso Electoral Federal 2023-2024

Las acciones afirmativas, no son de reciente creación se han venido implementando de un inicio en el tema de paridad y posteriormente a grupos históricamente en desventaja, esto tan es así, que en el Proceso Electoral Federal (PEF) 2020-2021, donde sólo se eligieron diputaciones, tenemos que se implementaron las siguientes:

Tabla 1. Acciones afirmativas PEF 2020-2021

Acción afirmativa	Mayoría relativa (MR)	Representación proporcional (RP)	Género	Ubicación
Personas indígenas	21	9	11 mujeres en MR, no más de 5 personas de un mismo género en RP	En distritos indígenas/AI menos una fórmula en los primeros 10 lugares de la lista
Personas con discapacidad	6	2	Paritaria	En cualquier distrito/En los primeros 10 lugares de la lista
Personas afro mexicanas	3	1	Paritaria	En cualquier distrito/En los primeros 10 lugares de la lista
Personas de diversidad sexual	2	1	Paritaria 2/1	En cualquier distrito/En los primeros 10 lugares de la lista
Personas migrantes	0	5	Paritaria 3/2	Una por cada circunscripción dentro del os primeros 10 lugares de la lista
Total	32	18		

*Con información del Acuerdo INE/CG625/2023.

Así, de estas medidas afirmativas resultaron electas por el principio de mayoría relativa: 21

personas indígenas, 4 con discapacidad, 4 afroamericanas, 1 de la diversidad sexual y cero migrantes.

En tanto, por el principio de representación proporcional fueron electas: 15 personas indígenas, 4 con discapacidad, 2 afroamericanas, 3 de la diversidad sexual y 11 migrantes.

Ahora bien, para el proceso electoral en curso, tenemos que los partidos políticos nacionales y coaliciones tienen la obligación de postular candidaturas a *diputaciones* por acciones afirmativas, conforme los siguientes números:

Tabla 2. Acciones afirmativas PEF 2023-2024

Diputaciones				
Acción afirmativa	Mayoría relativa (MR)	Representación proporcional (RP)	Género	Ubicación
Personas indígenas	25	9	Paritaria, no más de 13 personas del mismo género, la lista de los distritos obligatorios deberá ordenarse de menor a mayor votación/RP en la primera, en la segunda y en la quinta circunscripción y 4 en la tercera	En distritos indígenas: 5 en Chiapas; 1 en Guerrero en Puebla y San Luis Potosí; 2 en Hidalgo, México y Veracruz; 8 en Oaxaca; y 3 en Yucatán y acorde a bloques de competitividad/RP: 1 candidatura en la primera, en la segunda y en la quinta circunscripción, y 4 en la tercera
Personas con discapacidad	6	2	Paritaria	En cualquier distrito/En los primeros 10 lugares de la lista
Personas afroamericanas	3	1	Paritaria	En cualquier distrito/En los primeros 10 lugares de la lista
Personas de la diversidad sexual	2	1	Paritaria 2/1	En cualquier distrito/En los primeros 10 lugares de la lista
Personas migrantes	0	5	Paritaria 3/2	Una por cada circunscripción dentro de los primeros 10 lugares de la lista
Total	36	18		

Conforme a la tabla anterior, tenemos que para este proceso electoral federal se agregaron 4 candidaturas a diputaciones de mayoría relativa para el caso de personas indígenas, siendo éste el único grupo que sufrió modificación en comparación con el PEF 2020-2021, permaneciendo el resto de los grupos en misma cantidad.

Para *senadurías* la obligación de postulación de partidos políticos y coaliciones es:

Tabla 3. Acciones afirmativas PEF 2023-2024

Senadurías				
Acción afirmativa	Mayoría relativa (MR)	Representación proporcional (RP)	Género	Ubicación
Personas indígenas	4	1	No más de 3 deberán pertenecer al mismo género.	MR en Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Yucatán/Dentro de los primeros quince lugares de la lista.

En caso de resultar electa por MR una candidatura de RP, la diputación se asigna al suplente de RP; de haberse cancelado el registro de alguna persona integrante de la misma fórmula se asignará a la persona propietaria o suplente de la fórmula de adscripción indígena que siga en la lista, si se agota la lista, el partido deberá postular a una persona indígena para el cargo respectivo de entre las fórmulas de MR postuladas en la misma circunscripción que no hayan obtenido el triunfo.

Dentro de los primeros 15 lugares de la lista

En cualquier entidad federativa, bajo criterio de competitividad (alto y bajo)

En cualquier entidad federativa conforme al criterio de competitividad (alto y bajo)

Dentro de los primeros 15 lugares de la lista

Personas con discapacidad	0	1	NA
Personas afroamericanas	1	0	NA
Personas de la diversidad sexual	1	0	NA
Personas migrantes	0	1	NA
Total	6	3	

Respecto a estas candidaturas por acciones afirmativas resulta importante puntualizar algunos aspectos:

a) Personas indígenas

Para el caso de candidaturas a *diputaciones por mayoría relativa*, se determinó que fueran fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en los 25 distritos electorales federales con más del 60% de población indígena.

Para su postulación deberán cumplir con lo previsto en los Lineamientos para verificar el cumplimiento de la autoadscripción calificada de las personas que se postulan en observancia a la acción afirmativa indígena para las candidaturas a cargos federales de elección popular, siendo estos, entre otros: solicitud de registro acompañada de carta de autoadscripción indígena y de la constancia de autoadscripción indígena,

b) Personas afroamericanas

Para su registro por esta acción afirmativa solo es necesario que los partidos políticos nacionales y coaliciones acompañen a la solicitud de registro la autoadscripción que manifieste la

persona candidata en su carta de aceptación de la candidatura.

c) *Personas con discapacidad*

Para su registro se deben presentar anexo a su solicitud: original de certificación médica expedida por una institución de salud pública o privada en la cual de forma fehaciente se señale la existencia de la discapacidad y qué esta es permanente; y copia legible del anverso y reverso de la Credencial Nacional para Personas con Discapacidad vigente, emitida por el Sistema Nacional DIF.

d) *Personas de la diversidad sexual*

Para su registro mediante esta acción afirmativa, solo se requiere que los partidos políticos nacionales y coaliciones acompañen a la solicitud de registro, la autoadscripción que manifieste la persona candidata en su carta de aceptación.

La postulación será considerada en el género al que la persona se autoadscriba en su declaración de aceptación de la candidatura, salvo el caso de personas no binarias, las cuales no serán consideradas en alguno de los géneros, pero los partidos y coaliciones no podrán postular más de 3 personas que se identifiquen como tal y bajo ningún caso podrán ocupar espacios de las listas destinadas a mujeres.

e) *Personas migrantes*

Para su registro debe presentarse: copia simple de la credencial para votar desde el extranjero; constancia de inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero; constancia de membresía activa en organizaciones de migrantes o que han impulsado o promovido la defensa de los derechos de las personas migrantes o haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante o cualquier otra documental que pudiera ser idónea para acreditar el vínculo con la comunidad migrante (misma que está sujeta a valoración) o cualquier otra documentación que resulte idónea para acreditar su calidad de persona mexicana migrante residente en el extranjero, en cuyos casos es de resaltar que la documentación debe acreditar una residencia efectiva mínima de 6 meses en el extranjero.

De lo anterior tenemos que para algunos grupos como es el caso de personas afromexicanas y de la diversidad sexual, basta con una mera manifestación de pertenencia a ese grupo, en tanto que para personas indígenas se piden una serie de requisitos que generan un trato diferenciado y una

carga mayor en comparación con otros grupos sujetos a acciones afirmativas, más tomando en cuenta que en el caso de personas indígenas se cuenta con barreras socioculturales que pudieran obstaculizar su verdadera representación.

Sin duda, este es un tema de reflexión y de debate, es necesario analizar cómo se puede garantizar la pertenencia al grupo que representa sin generar una carga que se convierta en un obstáculo para el ejercicio de sus derechos políticos y electorales y que impida a los partidos políticos caer en la usurpación.

Ahora bien, se podrán postular candidaturas a senadurías y diputaciones federales por ambos principios, cuyas personas (en fórmula propietaria y suplente), pertenezcan a más de un grupo en situación de vulnerabilidad, sin embargo, para efectos de acciones afirmativas solamente serán contabilizadas en uno de ellos, siempre y cuando presenten su carta de autoadscripción y/o documentación comprobatoria, según lo expresado en párrafos anteriores.

En caso de incumplimiento a estas acciones afirmativas, realizadas las prevenciones correspondientes y no cumplimentadas, se realiza un sorteo entre las fórmulas registradas por el partido político o coalición en entidades, distritos electorales o lugares de las listas en los que no se haya realizado la postulación, ello a fin de determinar cuáles de ellas perderán su candidatura, esto en el número en el que se haya incumplido con la acción afirmativa que corresponda. Esto es, el partido político queda sin la candidatura en que no cumplió con la acción afirmativa y para decidir cual se elimina, se realiza un sorteo entre las fórmulas registradas de género masculino que no se registraron en cumplimiento a alguna medida afirmativa y se cancela ese registro, cuestión que en el proceso en curso ya aconteció, cancelando el Instituto Nacional Electoral el registro de dos fórmulas de mayoría relativa a senadurías del partido Movimiento Ciudadano^{h1} al no haberse cumplimentado la paridad transversal² entre las candidaturas de dicho partido político.

De lo anterior se desprende que las acciones afirmativas se han seguido implementando y perfeccionando en los últimos años, ello a fin de disminuir la discriminación a la que muchas veces están sujetas las personas que pertenecen a algún grupo históricamente vulnerado, con el objetivo de nivelar las condiciones o barreras externas con las

¹ Para mayor información vease: <https://centralelectoral.ine.mx/2024/03/21/realiza-ine-procedimiento-para-determinar-candidaturas-al-poder-legislativo-en-cumplimiento-con-el-principio-de-paridad/>.

² La paridad transversal implica que los partidos políticos no deben registrar de forma sesgada un solo género en aquellos distritos en que no tienen la preferencia electoral a su favor, motivo por el cual se generan bloques de competitividad: alta, media y baja.

que muchas veces cuentan, para lograr un trato y acciones que busquen una equidad material entre toda la población.

Efectividad de las medidas afirmativas

Ahora bien ¿las personas que se encuentran ocupando un cargo con motivo de una acción afirmativa han tenido un impacto en la población a la que representan? Esta es una pregunta por demás interesante, para lo cual a continuación se hablará de dos resultados obtenidos con motivo de un estudio realizado por el Colegio de México (COLMEX), ello respecto a la efectividad de la implementación de estas acciones en el PEF 2020-2021, sobre el cual se hace referencia en el acuerdo del INE mediante el cual se aplican las acciones afirmativas para el proceso electoral en curso (INE/CG625/2023, 2024).

Lo primero que es de señalar es que para el proceso electoral pasado, algunas de las candidaturas en ejercicio de su derecho a la privacidad, no aceptaron que los datos referente al grupo que representaban fueran públicos, es decir, la ciudadanía no podía conocer qué personas candidatas estaban buscando un lugar en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cuando su postulación era precisamente a fin de representar a un grupo históricamente discriminado; es de decir, que esto fue modificado al ordenar el Instituto Nacional de Acceso a la Información la publicación de datos correspondientes a acciones afirmativas, motivo por el cual para este proceso electoral en el denominado Sistema Conóceles, la ciudadanía podrá consultar la información referente a las personas candidatas, entre ellas si están postuladas en cumplimiento a alguna acción afirmativa.

En segundo término, de este estudio resalta un dato interesante, relativo a que, de las personas electas por acciones afirmativas, sólo la mitad, esto es 33 de 65 presentó iniciativas a fin de representar a la población de su grupo.

Si bien, en el estudio se señala que se requiere un análisis posterior al proceso electoral en curso, a fin de realizar un estudio comparativo entre ambos procesos, es de señalar que, es importante escuchar, pero sobre todo ver cómo cumplimentar las peticiones de estos grupos, mismos que deben ser suficientemente representados en las consultas o eventos a los cuales sean convocados. Asimismo, resulta de relevancia que la ciudadanía esté vigilante de sus representantes, exigiendo el cumplimiento de su investidura.

Por otra parte, pregunto: ¿es necesario establecer algún o algunos requisitos adicionales en

el registro de candidaturas? ¿cómo asegurarnos que nuestros representantes realmente cumplan con ese deber de representación y busquen la protección de la población sobre intereses propios?

Al respecto, es preocupante que las personas que están ocupando espacios de representación de grupos vulnerados históricamente no estén trabajando a favor de ellos, por lo que es de considerar opciones como lo son planes de trabajo específicos al grupo representado, ello por supuesto partiendo de las atribuciones que se tiene para el cargo, es decir tratándose de una persona legisladora pues debe traer ya iniciativas o al menos propuestas claves a favor del grupo por el cual pretende ocupar una candidatura; si se trata de personas con discapacidad, propuestas legislativas clave que permitan eliminar las barreras externas que impiden un desarrollo igualitario que el resto de la población, igualmente en el caso de personas de migrantes, indígenas, etcétera.

Lo anterior, ya que no basta con levantar la mano, sino que es necesario que la persona candidata tenga ideas claras y precisas sobre sus funciones y atribuciones, que traiga ya en la agenda pública o legislativa las actividades que puede y exige su grupo sean realizadas a su favor.

Por supuesto, esto no debería ser solo para personas que ocupan lugares de acciones afirmativas, sino en general de todos los partidos políticos, coaliciones y personas candidatas, sin embargo, si ya se están estableciendo cuotas a cumplir se debe analizar que no solo quede en un número, sino que las acciones se vean reflejadas hacia el exterior.

A manera de conclusión

La discriminación hacia los grupos antes señalados permite afirmar que las acciones afirmativas son un sí o sí en nuestros días, sin embargo, también lo es el analizar a qué grupos se deben otorgar y en qué medida, esto toda vez que no en todos los grupos en situación de desventaja histórica existe información o incluso la existente no es tan fiable a fin de determinar que porcentajes de la población deben representar.

Asimismo, se refleja la necesidad de revisar los requisitos para acreditar la pertenencia al grupo representado, así como, para que las personas al llegar al cargo realmente se ocupen de generar acciones desde el ámbito de sus atribuciones a favor de sus personas representadas, ya que, de no ser así, las acciones afirmativas dejarán de cumplir con su naturaleza, con su razón de ser.

Además, habrá que analizar el resultado de estas obligaciones en las postulaciones de los partidos políticos y el cómo pudieron afectar en las opciones políticas que tuvo la ciudadanía, cuestión que se estima será aún más visible para el caso de las postulaciones de cargos a nivel local, como son las presidencias municipales, sindicaturas y diputaciones.

Sin duda es un tema complejo, en la cual habrán de converger diversas opiniones y propuestas, pero sin una verdadera escucha y trabajo a fin de garantizar su efectividad, la representatividad se quedará solo en el nombramiento, sin permear y sin motivo de existencia.

Habrà que esperar los resultados del proceso electoral en el que nos encontramos en curso, pero sobre todo el trabajo de quienes vayan a ocupar curules por esta vía de acciones afirmativas, este será un tema que nos seguirá dando para reflexionar, para seguir dialogando...

Fuentes de información

Congreso de la Unión. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, LFPED (11 de junio de 2003).

Congreso de la Unión. CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917).

Instituto Nacional Electoral, INE. Acuerdo del Consejo General del INE por el que se emiten los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que soliciten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones, ante los consejos del instituto en el Proceso Electoral Federal 2023-2024, INE/CG527/2023 (08 de septiembre de 2023).

INE. Acuerdo del Consejo General del INE por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-JDC-338/2023 y sus acumulados, se emiten los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que soliciten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones, ante los consejos del instituto en el Proceso Electoral Federal 2023-2024, INE/CG625/2023 (25 de noviembre de 2023).

Jurisprudencia 30/2014, S. (29 de septiembre de 2014). Acciones afirmativas. Naturaleza, características y objetivo de su implementación.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 43/2014, T. (29 de octubre de 2014). Acciones afirmativas. Tienen su sustento en el principio constitucional y convencional de igualdad material.

Ramírez, G. M. Las acciones afirmativas y criterios sobre su aplicación en latinoamérica (28 de febrero de 2024). Obtenido de <https://remca.umet.edu.ec/index.php/REMCA/article/view/745/749>.

**El Desafío de la Transparencia en el Financiamiento Político:
Un Recorrido por el Contexto Chileno**

Karla Herrera Lagunas | Francisco Gaitero Apaz

El Desafío de la Transparencia en el Financiamiento Político: Un Recorrido por el Contexto Chileno

Karla Herrera Lagunas | Francisco Gaitero Apaz

Resumen

Este artículo analiza el rol de la transparencia en el fortalecimiento democrático, adentrándose en el papel preponderante de la confianza durante el proceso de construcción del consciente colectivo participativo para, a partir de aquello, efectuar una descripción resumida del camino regulatorio que enfrentó el financiamiento electoral en Chile hasta convertirse en la Ley N°19.884 sobre Transparencia, Límites y Control del Gasto Electoral, examinando los esfuerzos legislativos y académicos destinados a preservar la integridad del sistema electoral. Finalmente, abordar de qué manera la carta magna chilena y el Excelentísimo Tribunal Constitucional aplican el concepto de *condiciones equitativas de la competición electoral* al financiamiento político y sus alcances.

This article analyzes the role of transparency in strengthening democracy, delving into the prominent role of trust during the process of building participatory collective consciousness, and, from there, providing a brief description of the regulatory path that electoral financing faced in Chile until it became Law No. 19,884 on Transparency, Limits, and Control of Electoral Spending. It examines the legislative and academic efforts aimed at preserving the integrity of the electoral system. Finally, it addresses how the Chilean constitution and the Honorable Constitutional Tribunal apply the concept of equitable conditions for electoral competition to political financing and its scope.

Palabras clave: Transparencia, Financiamiento Político, Chile, Gasto Electoral. Democracia.

Resumen

Este artículo analiza el rol de la transparencia en el fortalecimiento democrático, adentrándose en el papel preponderante de la confianza durante el proceso de construcción del consciente colectivo participativo para, a partir de aquello, efectuar una descripción resumida del camino regulatorio que enfrentó el financiamiento electoral en Chile hasta convertirse en la Ley N°19.884 sobre Transparencia, Límites y Control del Gasto Electoral, examinando los esfuerzos legislativos y académicos destinados a preservar la integridad del sistema electoral.

Finalmente, abordar de qué manera la carta magna chilena y el Excelentísimo Tribunal Constitucional aplican el concepto de condiciones equitativas de la competición electoral al financiamiento político y sus alcances.

This article analyzes the role of transparency in strengthening democracy, delving into the prominent role of trust during the process of building participatory collective consciousness, and, from there, providing a brief description of the regulatory path that electoral financing faced in Chile until it became Law No. 19,884 on Transparency, Limits, and Control of Electoral Spending. It examines the legislative and academic efforts aimed at preserving the integrity of the electoral system. Finally, it addresses how the Chilean constitution and the Honorable Constitutional Tribunal apply the concept of equitable conditions for electoral competition to political financing and its scope.

Palabras clave: Transparencia, Financiamiento Político, Chile, Gasto Electoral. Democracia.

Introducción

Este artículo explora el papel de la transparencia en el fortalecimiento democrático, enfocándose en la confianza y el consciente colectivo participativo electoralmente. Describe la evolución regulatoria del financiamiento electoral en Chile hasta la Ley N°19.884, analizando esfuerzos legislativos y académicos para preservar la integridad electoral y social.

Rol de la Transparencia en el Fortalecimiento Democrático

La transparencia no es un concepto aislado, asociado al cumplimiento de formas y plazos legales, sino el pilar base en la construcción de una cultura política basada en la apertura y la responsabilidad, para promover mayor participación ciudadana y aumentar la legitimidad de los representantes electos y las instituciones gubernamentales.

Debemos prevenir desde ya, que numerosas críticas metodológicas dan cuenta inequívocamente

que cuantificar y cualificar los atributos de una democracia no es un tema resuelto y está lejos de ser doctrinariamente pacífico. Sin perjuicio de lo anterior, Alex Tussel Collado (2015), en su estudio “Calidad de la democracia y sus factores determinantes. Un Análisis comparado de 60 países”, concluye la existencia de correlatividad entre las variables estructurales mayor democracia y confianza interpersonal, en carácter determinante, (Tussel, 2014, p. 198). Por lo expuesto, la transparencia del financiamiento político debe desempeñar un papel protagónico dentro del sistema electoral ya que en la medida que los ciudadanos accedan a información clara y veraz sobre quién financia a los políticos y sus campañas, adquirirán confianza en el sistema democrático en su conjunto. En esa misma dirección las conclusiones del informe “Proposiciones para el financiamiento de la actividad política” de la Comisión de Reforma del Estado del CEP.

El camino regulatorio del financiamiento electoral en Chile

La transparencia en el financiamiento electoral ha sido un desafío constante en la historia política chilena, marcada por una serie de eventos que han puesto de manifiesto la necesidad de regular y controlar el gasto en las campañas políticas. Desde la vuelta a la democracia en la década de 1990 hasta la promulgación de la Ley N°19.884 sobre Transparencia, Límites y Control del Gasto Electoral, el país ha experimentado una evolución legislativa y social en torno a esta temática crucial para la integridad y equidad del sistema democrático.

Desde una perspectiva social, a mediados de los años 90 se instala la corrupción como tema en la agenda pública. Casi de manera coetánea al retorno a la democracia, se generaliza a nivel colectivo una percepción de baja transparencia y permeabilidad de las nuevas autoridades frente al soborno y la falta de probidad. La desconfianza hacia las instituciones se vio exacerbada desde el año 2000 con la exposición mediática de casos de malversación en el ámbito público, involucrando a ministros, subsecretarios y presidentes de partidos, desplomando los índices de confianza ciudadana.

En el ámbito político, diversos intentos legislativos se realizaron para abordar el problema del financiamiento electoral. Desde la formulación de proyectos de ley que no prosperaron o perdieron prioridad en la agenda política hasta la creación de la Comisión Nacional de Ética Pública en 1994, evidenciándose en ello un interés aislado y poco entusiasta de la clase política en regular el gasto electoral y garantizar la transparencia en el financiamiento de las campañas.

Los acuerdos político-legislativos alcanzados en 2003 entre el Gobierno y la oposición marcaron un hito en el camino hacia una mayor transparencia en el financiamiento electoral. Estos acuerdos incluyen compromisos para regular las campañas electorales, promover la igualdad de oportunidades en el acceso a cargos representativos y aumentar la fiscalización del gasto electoral.

En paralelo, ese año se creó la Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento de los Principios de Transparencia y Probidad Pública, con el objetivo de revertir la desregulación existente en materia de financiamiento electoral y proponer medidas para garantizar la transparencia y probidad en la actividad política.

En el ámbito académico, la Comisión de Reforma del Estado, conformada por académicos, empresarios y expertos, presentó en 1999 un informe con recomendaciones para transparentar las reglas del financiamiento político y fortalecer la autonomía de los candidatos respecto de sus donantes.

Financiamiento Electoral y Condiciones Equitativas

Otra virtud de la transparencia es que contribuye a nivelar el campo de juego político, es decir reducir la influencia desproporcionada de los intereses económicos y empresariales. El inciso 5° del artículo 1° de la Carta Constitucional Chilena dispone que es deber del Estado “asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.” (Decreto N°100, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la constitución política de la república de Chile, 2005, art 1°, inc. 5°). Conjuntamente el artículo 18, fundamento constitucional del Sistema Electoral Público previene que el Estado garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de los Partidos Políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación de los señalados procesos. (Constitución Política de la República, 2005, art 18°). Por lo expuesto, la relación de ambas normas es de género a especie, constituyendo esta última en norma especial respecto de la garantía del artículo 5° (Tribunal Constitucional, 2016, p. 84). Determinar el alcance del principio de igualdad de acuerdo con la disposición constitucional, significa identificar las proyecciones del mismo dentro del sistema electoral.

Las condiciones igualitarias en la competición electoral han sido altamente analizadas por el Tribunal Constitucional, en cada uno de los controles preventivos de constitucionalidad a las reformas estructurales al sistema electoral chileno,

definiéndose “como la búsqueda de las condiciones de justicia que identifiquen un punto de partida razonable para la competición política abierta, libre y persuasiva de la voluntad democrática de los ciudadanos” (Tribunal Constitucional, 2016, p.84). Sin embargo, el principio de igualdad electoral adquiere diferentes sentidos dependiendo del contexto del cual se trate; por ejemplo, se tiene la igualdad ciudadana para acceder a los cargos públicos, se puede valorar cuantitativamente en la igualdad del voto, igualdad es en el acceso a la justicia electoral e igualdad de recursos, cuando se estudia el financiamiento electoral.

Ratifica esta posición, el fallo de fecha 31 de marzo de dos mil dieciséis, conociendo del Boletín N°9790-07, Proyecto de Ley para el Fortalecimiento de la Democracia, en Sentencia Rol N° 2981-16-CPR, el Excmo. Tribunal Constitucional, en su considerando sexagésimo séptimo señaló:

Que la igualdad de oportunidades en materia electoral es una ficción normativa que se da en contextos reales de desigualdad y que debe hacer frente a una formación de la voluntad democrática del pueblo lo más libre, abierta y equitativa posible según lo dispone el texto de la Constitución. Por lo mismo, este proyecto de ley que se controla se entiende mucho mejor desde los excesos acontecidos en el fragor de la disputa electoral, puesto que pretende establecer regulaciones equitativas del uso del espacio público para propaganda, del actuar de los brigadistas en la elección, de las prohibiciones de donación política, de los límites de aporte de los grandes donantes y de los aportes reservados y de las restricciones de los medios de comunicación social (Tribunal Constitucional, 2016, p. 85).

Conclusión

En conclusión, el camino hacia la transparencia en el financiamiento electoral en Chile ha sido un proceso marcado por desafíos y avances, que han requerido de la acción coordinada de diversos actores políticos, sociales y académicos. La promulgación de la Ley N°19.884 en 2003 representó un paso importante en la regulación del gasto electoral y la promoción de la transparencia en la actividad política, aunque sigue siendo necesario continuar trabajando en el fortalecimiento de los mecanismos de control y fiscalización para garantizar la robustez del sistema democrático, en particular en su zona más gris, que constituye la justificación de la fuente de financiamiento de aportes de terceros, materia excluida por el congreso chileno, a pesar de las sendas advertencias formuladas por el Grupo de Acción Financiera Internacional, también conocido

con sus siglas GAFI, para favorecer el control del lavado de dinero en las operaciones, espacialmente de las personas expuestas políticamente o PEP y en los aportes políticos a candidaturas de terceros no solventes. La creación de espacios de diálogo y participación ciudadana, así como el fortalecimiento de la educación cívica, son herramientas clave para empoderar a la sociedad civil y promover una ciudadanía activa y comprometida.

Bibliografía

1. Alex Tussel, (2014). “Calidad de la democracia y sus factores determinantes. Un Análisis comparado de 60 países”. Ediciones Universidad de Salamanca.
2. Ley N°19.884 (2003). Transparencia, Límites y Control del Gasto Electoral. <https://www.bcn.cl/leychile>
3. Boletín N°531-06 (1991). Senado Chile.
4. Constitución Política de la República, 2005, art 18 | Tribunal Constitucional, 2016, p.84
5. Carlos Rosales Lopez (2009) Valores sociales e innovación educativa. Andavira
6. Fernando Fernandez, (2007). Electoral politics as a redistributive game. *Journal of Politics*, 48(2), 370-389.
7. Agostini, C. (2011). Sobre el Financiamiento de la Política en Chile en relación con las campañas electorales 2009-2010. Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile.
8. Casas, K. y Zovatto, D.; (2015). El Costo de la Democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América.
9. Código Civil (1855). Chile.
10. Comisión de Reforma del Estado (2000). *Proposiciones sobre el Financiamiento de la Actividad Política*. Ed. Centro de Estudios Públicos. Citando para estos efectos Reportaje “Balances de partidos replantean tema de financiamiento”, *El Mercurio*, 29 de febrero 1992, p. A1, Santiago. En enero de 1992.
11. Conadecus (2016). Informe La Colusión y los Consumidores: Un Cambio Imprescindible En La Cultura Económica Chilena. Chile.