

GÉNERO, INDÍGENAS y Elecciones



**IV Congreso Internacional
de Derecho Electoral**

y

**IV Congreso Nacional
de Tribunales y Salas Estatales Electorales**

MEMORIA

**Morelia, Michoacán, México
2002**

3

INDÍGENAS Y ELECCIONES

LA MEDUSA Y EL CARACOL. DERECHOS ELECTORALES Y DERECHOS INDÍGENAS EN EL SIGLO XIX; LOS ORÍGENES DEL SISTEMA POLÍTICO OAXAQUEÑO

*Moisés Jaime BAILÓN CORRES**

SUMARIO: I. Introducción; II. Derechos Humanos en México; III. El caracol. Los cuerpos políticos; IV. La administración centralista; V. La medusa. Los pueblos indios; VI. Conclusiones; Bibliografía.

“A veces hay tal confusión de individualidades, que dos criaturas, cada una atraída por la configuración molecular de la otra, se incorporan para formar un organismo único. La mejor historia que haya oído a este respecto es la de un gasterópodo nudibranquio y una medusa y que viven en la bahía de Nápoles. Cuando (se) observó por primera vez al nudibranquio, un caracol marino común, se encontró que llevaba adherido permanentemente a su superficie ventral, cerca de su boca, un pequeño parásito degenerado, en forma de medusa. Curiosos por saber cómo había llegado ahí la medusa, algunos biólogos marinos empezaron a investigar las aguas locales, en busca de formas de desarrollo más tempranas, y descubrieron algo pasmoso. El parásito adherido, aunque en apariencia especializado como para haber renunciado a vivir por sí mismo, conservaba, sin embargo, su aptitud reproductora, pues se encontraron abundantes descendientes suyos en ciertas estaciones del año. Estos descendientes viven libremente arrastrados a la deriva en las aguas superiores, crecen adecuada y sorprendentemente y, por último, se convierten en hermosas medusas

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH y miembro del SNI.

normales completamente desarrolladas. Entre tanto el gasterópodo produce larvas y éstas también crecen normalmente, aunque no por mucho tiempo. Mientras son aún pequeñísimas, las atrapan los tentáculos de la medusa, quien después las absorbe en su cuerpo en forma de sombrilla. A primera vista, se creería que las medusas son entonces los depredadores, que vengan humillaciones anteriores, y que los caracoles son la presa. Pero no. Pronto los caracoles indigeridos e insaciables, empiezan a comer, ramoneando primero los conductos radiales, luego en el borde y, finalmente, en los tentáculos, hasta reducir la sustancia de la medusa, poco a poco comida por el caracol, mientras que éste aumenta de tamaño correspondientemente. Al final, la disposición regresa a la primera escena, con el nudibranchio completamente desarrollado sin que de la medusa haya quedado algo más que un redondeado resto venturosamente reducido, adherido a la piel del caracol, cerca de su boca.”

Lewis Thomas, *La medusa y el caracol*, México, FCE, 1986, pp. 12-13.

I. INTRODUCCIÓN

Bajo la influencia de la Revolución Francesa y la Independencia Norteamericana, y por medio de demandas, movilizaciones y presiones sociales, poco a poco se fueron incorporando los derechos humanos como punto central de referencia en los marcos normativos generales de los Estados.

Por eso, la defensa de los derechos humanos, o su inclusión en la legislación de los estados territoriales, de ninguna manera se ha limitado a sólo aquello que los gobiernos han querido reconocer a la sociedad civil. Por el contrario, por su propia naturaleza, estas luchas muchas veces han adquirido un carácter subversivo porque proponen la reivindicación de mejores formas de vida.¹

Se conocen como derechos humanos de primera generación a los derechos civiles y políticos, que se relacionan con las atribuciones del individuo para disfrutar de la vida, la propiedad, la libertad, la igualdad, la seguridad, la capacidad para expresar su opinión, organizarse políticamente, designar a sus gobernantes por

¹ Correas, Óscar, “Los derechos humanos subversivos”, *Revista jurídica jalisciense*, Guadalajara, año 2, núm. 4, septiembre-diciembre de 1992, p. 45.

medio del voto, etcétera. La lucha por conquistar estos derechos estuvo relacionada con el paso de la sociedad feudal a la capitalista, con la construcción del Estado moderno.

El ciudadano, primera gran expresión de la modernización de la humanidad, nace en las postrimerías del siglo XVIII, pero su consolidación se dio en el siglo XIX. Se entiende por éste a la persona que tiene derechos y obligaciones en su relación con el poder político y el resto de la sociedad. La construcción del ciudadano en el resto de las sociedades, así como lo ha sido con la incorporación de los derechos humanos en las legislaciones de cada país, ha llevado un largo trecho histórico. Igual ha acontecido con el largo proceso para que la mujer fuera considerada con relación al voto.

De los derechos de primera generación, el más trascendente, sin duda alguna, porque expresa la ruptura de un tipo de sociedad a otra, es el del sufragio. Este derecho, según Pierre Rosanvallon, “produce a la propia sociedad; es la equivalencia entre los individuos lo que constituye la relación social. Es un derecho *constructivo*. El sufragio universal logra, en un sentido más profundo, la laicización del mundo occidental”.²

Posteriormente, aparecerán los derechos económicos y sociales, llamados de segunda generación y los de identidad, conocidos como de tercera generación.

El concepto tradicional de derechos humanos (tanto los civiles como los políticos, así como los económicos, sociales y culturales) se aplica predominantemente a los individuos. Por otro lado, los derechos colectivos, corresponden, nos dice Rodolfo Stavenhagen, a los Estados, y en casos excepcionales, a algunos pueblos que luchan por su liberación nacional y que son reconocidos como tales por la comunidad internacional.³ No obstante, entre los derechos del individuo y los del Estado existen millones de seres humanos en docenas de países de todo el mundo, que reclaman su propia identidad, su propio derecho a existir según sus propios valores y formas de organización social y, en muchos casos, su

² Rosanvallon, Pierre, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto Mora, 1999, p. 13.

³ Stavenhagen, Rodolfo, *La cuestión étnica*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 120-124.

derecho a la autodeterminación. De ahí es donde surge la reivindicación de los derechos de los pueblos indios como derechos colectivos.

II. DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

En el caso de nuestro país, aunque hay algunos antecedentes coloniales, los reclamos por el reconocimiento de los derechos humanos de manera más completa se dieron a partir de la lucha por la independencia. Se encuentran consideraciones sobre derechos humanos en los *Bandos* de Hidalgo y Morelos, en los *Elementos Constitucionales* de Rayón, en los *Sentimientos de la Nación* y en la *Constitución de Apatzingán*. Leemos ahí disposiciones claras en contra de la esclavitud, de la tortura, así como la reivindicación del derecho de los pueblos a la autodeterminación, a su soberanía; a darse la sociedad su propia forma de gobierno.

Sin embargo, se privilegia al individuo, en un afán de combatir las corporaciones como la Iglesia y el Ejército, y las comunidades indígenas sufren una pérdida de derechos que habían adquirido en el orden colonial, como el de la autonomía y la reproducción de sus culturas. La autodeterminación se entiende sólo como derecho de los Estados y la nación se concibe de una manera monista; se esconde su carácter pluricultural y pluriétnico que la constituye.

Disposiciones posteriores como el *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana*, y la Constitución federalista de 1824 no contienen, a diferencia de la propuesta de Apatzingán, un apartado o catálogo especial consagrado a los derechos del hombre.⁴ No obstante, a lo largo de los articulados de ambas legislaciones hay el reconocimiento de una serie de derechos humanos, como el propio reconocimiento de la obligación de la nación de proteger con leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano. Mario de la Cueva sostiene que esto se debe a la gran influencia que tuvo la constitución norteamericana en su versión original, antes de las primeras

⁴ “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1824” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, México, Porrúa, 1995, pp. 167-195.

diez enmiendas, en la que se creía que una constitución debería limitarse a fijar la estructura de poderes federales y dejar a las constituciones particulares de los estados la emisión de una declaración de derechos.⁵

Esto puede ser muy cierto, porque en el diario de los debates del Congreso Constituyente de 1824, las referencias en discursos e intervenciones son sobre todo a la constitución norteamericana.⁶

De la misma manera, las disposiciones conservadoras de 1836 y 1943 y diversos proyectos de legislación en ese período de construcción del Estado mexicano, se circunscribieron sobre todo al establecimiento de la soberanía estatal, a la disputa del tipo de gobierno —centralista o federalista, liberal o conservador— y al tema de las garantías individuales. Un intento que quedó en eso, fue el propósito del constituyente de 1847 de ir más allá de una enunciación de derechos del hombre, proponiendo la regulación de los mismos, a través de una ley de garantías de nivel constitucional y de una ley que reglamentara la protección de tales derechos. En general el legislador mexicano de 1857 daría preferencia a las cuestiones emanadas de la concepción imperante: la encaminada a fortalecer y proteger al individuo, enfrentando a las comunidades y corporaciones del antiguo régimen. Se olvidarían, en este enfrentamiento, los reclamos por la justicia social para los más desprotegidos, y el derecho a la diferencia y a la conservación de sus culturas y territorios de los pueblos indígenas, que en parte habían sido respetados por el orden legal colonial.⁷

Frente al asedio individualizador, los indios no se quedarían inermes. Los últimos veinte años han nutrido una amplia historiografía

⁵ De la Cueva, Mario, “La Constitución del 5 de febrero de 1857. Sus antecedentes históricos y doctrinales. El Congreso Constituyente 1856-1857. Los principios fundamentales de la Constitución” en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957, t. II, p. 1247, citado por Rodolfo Lara Ponte, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 60.

⁶ “Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana” en *Colección legislación mexicana siglo XIX*, México, Biblioteca digital- Biblioteca Daniel Cosío Villegas de El Colegio de México, 2003. <http://biblio.colmex.mx/recelec/bibdigportal/bdp.html>

⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, México, Porrúa, 1995, pp. 199-248 y 403-477.

de las diversas formas que adoptó la estrategia de los pueblos indígenas, construida muchas veces sobre la forma en cómo se relacionaban con los sistemas que regionalmente encabezaban el poder político. En algunos casos fueron levantamientos que duraron décadas como las de los mayas y yaquis. En otras movilizaciones menos duraderas como las ocurridas en las huastecas. En otras ocasiones fueron simples tumultos y revueltas locales. Algunas veces más, de acuerdo a sus condiciones regionales, los pueblos indios pelearon con las armas que la propia legislación liberal les proporcionaba, simulando repartos de tierra y adjudicaciones, manteniendo su autonomía. Actuaron como lo habían hecho contra los españoles en la época colonial. Por eso es que en muchas zonas sobrevivirían con sus tierras, culturas y autonomías, mientras en otras verían menguadas sus poblaciones y tenencias.

Algunas Constituciones estatales

Sin embargo, si las disposiciones federales no abordan con claridad el problema de los derechos del hombre hasta 1857, y desechan los derechos de las corporaciones comunitarias en un afán de marcar una ruptura completa con el orden colonial, en algunas de las realidades estatales el tema de los derechos humanos aparece con más claridad, y en algunas de ellas se logra el respeto a las formas de organización y participación colectiva de las comunidades indígenas.

No fue el caso de muchas constituciones como la Constitución del Estado de Occidente (hoy Sonora y Sinaloa) de 1825, que no marca ninguna diferencia entre pueblos indios y mestizos, dispone facultades para que el congreso arreglara lo relacionado con los límites de los “ciudadanos indígenas” y emplaza para que todos los indígenas que anduvieran desnudos se vistieran —eso sí, da un tiempo de 25 años para ello, ya que el plazo terminaría en 1850.⁸

Pero sí fue el caso de la Constitución Política del Estado de Sonora de 1831 (cuando se separa de lo que hoy es Sinaloa), en la

⁸ Hernández Silva, Héctor Cuauhtémoc, *Historia de los pueblos yaquis: 1821-1910. Colección Historia de los pueblos indígenas de México*, México, CIESAS-INI, 1996, p. 74.

que se garantiza el respeto a las formas de organización política y propiedad de la tierra de los pueblos indios.⁹ También es el caso de la primera Constitución yucateca (23 de abril de 1825) que dispone se establecieran ayuntamientos, “donde convenga, no pudiendo dejar de haberlos en las ciudades, villas y cabeceras de partido”; en los pueblos de tres mil almas o más; en aquellos que no teniendo los tres mil sea necesario por su industria, ilustración, agricultura y comercio; y en aquellos que no tenga lugar el establecimiento de ayuntamientos, habrá una junta municipal compuesta de tres individuos anualmente elegibles por el mismo pueblo, y un alcalde conciliador de nombramiento del gobierno a propuesta de la misma junta.”¹⁰ Por decreto anterior de 26 de julio de 1824, se reconocían en Yucatán de manera interina las repúblicas (amparadas en las disposiciones mencionadas) y sus tradicionales caciques. Posteriormente, la Constitución de septiembre de 1868 eliminó estas disposiciones, así como se hizo en la de Sonora en 1861, fortaleciendo las posiciones liberales, individualista y combatiendo a los pueblos indios.¹¹

Un caso excepcional es el del Estado de Oaxaca, entidad en la que actualmente, en el siglo XXI, tiene constitucionalmente reconocidos dos procedimientos en la elección de autoridades municipales: el de competencia de partidos y el de usos y costumbres, en donde no participan los partidos y en el que mediante diversos mecanismos la comunidad designa a sus autoridades municipales. Esto que llamamos *la parábola de la medusa y el caracol*, tuvo sus orígenes en el momento de la ruptura del orden colonial. El sistema político oaxaqueño que se empezó a gestar desde la independencia, reprodujo dos formas de participación electoral que llegaron, con cambios, hasta nuestros días. En las páginas siguientes describiremos cómo se dio este proceso.

⁹ *Ibid.*, p. 87.

¹⁰ “Constitución del Estado de Yucatán. 1825”, *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta de Galván, 1828, t. III, 388-389.

¹¹ Ferrer Muñoz, Manuel, y Bono López, María, *Pueblos indígenas y Estado Nacional en México en el Siglo XIX*, México, UNAM, 1998, pp. 56-59.

III. EL CARACOL. LOS CUERPOS POLÍTICOS

1. Los tres poderes

La ciudadanía en el primer medio siglo independiente oaxaqueño era un asunto limitado en muchos términos. El acceso de los sectores populares de las ciudades y del campo al proceso político institucional era más que limitado. Esto era muy claro por ejemplo en el caso electoral y en el de la representación política en el ámbito de la entidad federativa. Veamos primero cómo operaba cuando era vigente la constitución local federalista. Luego mencionaremos brevemente lo que ocurría con las administraciones centralistas.

El poder político de la entidad tenía las tres ramas formales de las democracias occidentales: ejecutivo, legislativo y judicial. El ejecutivo era presidido por el gobernador del estado y el vicegobernador. Contaba con un consejo de gobierno compuesto por el vicegobernador, quien lo encabezaba y cuatro miembros del senado. El legislativo se componía de las cámaras: de diputados y de senadores. Había Tribunal Superior de Justicia y juzgados de primera instancia —el tribunal era designado por el congreso y los jueces por el gobernador a terna propuesta por el tribunal.¹² Sin embargo, los cuerpos eclesiásticos y militares seguirían disponiendo de tribunales y fueros especiales.¹³

En votación secreta, la cámara de diputados local proponía seis nombres, que enviaba al senado para que escogiera al gobernador, quien duraría en su encargo tres años, pudiendo ser reelecto para otro período.¹⁴

2. La administración regional

Para la administración de la justicia y el control político de la entidad, se dividía a Oaxaca en departamentos, partidos, municipa-

¹² Capítulos IV, V, IX y X. "Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca, 1825", en *Colección de Leyes y Decretos del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, vol. 1, pp. 48-98.

¹³ *Ibidem*, artículo 178, cap. XIX.

¹⁴ *Ibidem*, artículos 31-34, Capítulo IV.

lidades y/o repúblicas. La primera jurisdicción era encabezada por un gobernador departamental nombrado por el gobernador del estado a terna de propuesta del consejo de gobierno. Sus funciones eran administrativas y políticas. Deberían velar por la ejecución de las leyes, decretos y órdenes del ejecutivo y vigilarían por la seguridad pública. Dentro de sus atribuciones estaban las de calificar las elecciones municipales y decidir sobre las dudas que se presentaran en las mismas.

La Ley Orgánica de 1824 preveía la existencia de seis departamentos,¹⁵ pero en 1826 se organiza el estado en ocho administraciones de este tipo. Un departamento se componía de dos o más partidos. El partido era una unidad territorial empleada para la administración de la justicia. En la cabecera de partido se asentaba un juez de primera instancia que arreglaba lo concerniente a lo civil y criminal en un grupo determinado de pueblos que estaban bajo su jurisdicción. Por lo general las cabeceras de partido eran los pueblos más grandes de la demarcación.

De acuerdo a la ley del 6 de mayo de 1826, Oaxaca se integraba judicialmente de 24 partidos que llevaban el nombre de la cabecera en que residían y que no diferían en mucho de las poblaciones de importancia que ya existían desde el período colonial.¹⁶ En estos partidos se agrupaban a los más de novecientos pueblos que existían en la entidad. A su vez, los partidos se agrupaban en departamentos.

El departamento primero se componía de los partidos de Oaxaca —cabecera—, Etlá, Zimatlán y Tlacolula. El segundo, de los de Zochila —cabecera—, Yalalag, Choapan e Ixtlán. El tercero, de Teotitlán del camino —cabecera— y Teutila. El cuarto, de Teposcolula —cabecera—, Nochixtlán y Tlaxiaco. El quinto, de Huajuapán —cabecera— y Juxtlahuaca. El sexto, de Jamiltepec —cabecera— y Juquila. El séptimo, de Ejutla —cabecera—, Miahuatlán, Pochutla y Ocotlán. Y el octavo se componía de los partidos de Tehuantepec —cabecera—, Quiéchapa y Lachixila.¹⁷

¹⁵ “Decreto del 25 de mayo de 1824”, *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 1, p. 27.

¹⁶ “Decreto del 6 de mayo de 1826”, *ibid.*, p. 256.

¹⁷ “Decreto del 13 de marzo de 1825”, *ibid.*, p. 196.

3. Integración del congreso bicameral

Donde había un poco más de participación popular era en la integración del Congreso. El número de diputados estaba en función de la población de la entidad; un diputado por cada 40 mil personas o por fracción que pasara de 20 mil. Según datos del censo gubernamental para integrar las milicias del estado, se estimaba una población de 456 mil habitantes para 1828.¹⁸ Es de esperarse que la representación en la cámara baja era de 11 a 15 diputados. Por su parte, el senado local tenía una cuota fija: se componía de siete personas, electos entre los notables. Los dos tipos de representantes locales eran renovados por mitad cada dos años.

4. Elecciones indirectas

El nombramiento de los integrantes del congreso local, así como de los representantes oaxaqueños al Congreso General, derivaba de un procedimiento indirecto de segundo grado. Se hacían juntas electorales parroquiales, departamentales y estatales.

La ley disponía que cada dos años se realizaran asambleas parroquiales en los poblados presididas por las autoridades locales para designar representantes que fungirían como “electores de parroquia”. Un poblado con 1 mil habitantes tenía derecho a designar un elector; si tenía 1 mil 500, podía nombrar dos electores y así progresivamente. Del mismo modo los pueblos con 500 almas nombrarían un elector al menos, pero los de menos población deberían agregarse al pueblo más inmediato y nombrar los representantes que correspondieran al número de habitantes que sumaran con relación al esquema anterior.¹⁹ En la designación de estos electores sólo podían participar los ciudadanos: es decir, hombres de 21 años o más o de 18 pero que estuvieran casados.

No es muy difícil pensar que este último dictamen podría hacer quedar fuera del proceso a las pequeñas poblaciones que consti-

¹⁸ Iturribarria, Jorge Fernando, *Historia de Oaxaca. 1821-1854*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca-H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, 1982, p. 93.

¹⁹ Capítulos VI, VII y VIII, “Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca. 1825”, *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 1, pp. 48-96.

tuían la mayoría de las municipalidades oaxaqueñas, al obligárseles a asistir a otro poblado, que tenía sus propias autoridades locales y con el que se podían tener diferencias agrarias.

5. Una ciudadanía restringida

Suponiendo que todos los poblados tuvieran participación y partiendo de la idea de que el porcentaje de la población en edad de votar respecto a la población total era el mismo que en los años recientes, veamos qué pasaría en esos procesos.

Para 2002 los 994 776 hombres mayores de 18 años empadronados en Oaxaca representaban el 28 por ciento de la población total del estado.²⁰ Asumamos que, de la misma manera, en aquella época poco menos de la tercera parte de la población total estaba representada por los hombres que cubrían el requisito de la ciudadanía. Como la población masculina total era de 225 606 personas en esos años, los ciudadanos serían 63 mil 169, los cuales podrían participar en el primer nivel del proceso electoral.²¹

Como se nombraba un elector por cada mil habitantes, podemos suponer que en todo el estado resultaban escogidas 456 personas al nivel de las parroquias, ya que la población total era de 456 000 personas. Para poder ser seleccionado se requería ser ciudadano y además tener una propiedad territorial, bienes raíces, una profesión, empleo o industria productiva. Como los pueblos indígenas tenían una forma de posesión comunal de la tierra, es de pensarse que no participaban de la posibilidad de que sus miembros pudieran ser designados para alguno de los cargos. Más todavía si agregamos otra cláusula, que aunque se establecía que entraría en vigor hasta 1840, hacía más difícil el asunto de la ciudadanía: saber leer y escribir.²²

Si con el filtro de exclusión de las municipalidades menores de 500 habitantes para tener electores de parroquia se dejaba a una gran parte de los pueblos de Oaxaca fuera de los procesos electorales, con el requisito de alfabetismo y el de propiedad, los mantenía

²⁰ Datos tomados de <http://www.IFE.org.mx/RFE2/>

²¹ Iturribarria, Jorge Fernando, *op. cit.*, p. 93.

²² *Ibid.*, pp. 59-63.

completamente fuera de toda decisión: ni como votantes reales ni como electores designados.

Los seleccionados en las parroquias llegaban a las juntas electorales departamentales. Ahí, bajo la presidencia de los ocho gobernadores de departamento se realizaba otro proceso de elección. Estos primeros electores designados nombraban a su vez un grupo más pequeño de ellos: uno por cada diez mil habitantes, lo que implica que escogían a un cuerpo selecto de 45 o 46 personas que asistirían a la capital del estado a elegir el Congreso.

El segundo grupo de electores designados para la asamblea estatal debería tener, además de la ciudadanía, una propiedad de 500 pesos, o un empleo, profesión o industria que produjera 150 pesos al año.

6. La participación urbana

El embudo político se hacía más estrecho. Aunque los ciudadanos pobres, provenientes de la clase trabajadora de las ciudades provinciales de Oaxaca, podían ser designados como electores en el primer nivel, el acceso al segundo era una cosa más limitada todavía: sólo personas de altas rentas o ingresos podrían lograrlo, con lo que la presencia oligárquica en los puestos de representación se hacía mayor.

De esa población urbana total la mayor parte de ella se concentraba en la ciudad de Oaxaca, capital del Estado, a la que en 1832 se le estimaban 18 mil 118 habitantes.²³ Le seguirían los poblados de Tehuantepec, Huajuapán, Teotitlán, Teposcolula, Miahuatlán y Jamiltepec. Luego vendría Villa Alta y las cabeceras de quince partidos restantes.

La mayor parte de la población de origen español, la mestiza así como la de otras castas, más un pequeño grupo de indios proletarios, vivían en esos centros urbanos. Según datos de 1810, por ejemplo, había en la provincia 596 mil 326 habitantes, de los que el 6.3 por ciento eran españoles y un 5.2 por ciento correspondía a mestizos y mulatos.²⁴ Para 1792, casi el 37 por ciento de la población

²³ Carriedo, Juan B., *Estudios históricos y estadísticos del estado oaxaqueño*, Tomo II, México, Talleres Gráficos de Adrián Morales, 1949, pp. 109.

²⁴ Miranda, José, "Evolución cuantitativa y desplazamientos de la población indígena de Oaxaca en la época colonial" en *Estudios Novohispánicos*, México, UNAM, 1995, pp. 134-135.

estatal no india vivía en la región de los valles centrales y casi el 28 por ciento lo hacía en la propia ciudad de Oaxaca. En ese año el 58 por ciento de los habitantes de la ciudad de Oaxaca eran españoles, que sumados a los demás grupos, menos los indios, representaban el 71.4 por ciento de la población de la capital y los indios representaban poco más del 28.5 por ciento al tener 5 mil 323 almas. Así, la política de la ciudad, pensando que la misma tendencia poblacional seguía, tendía a concentrarse en los sectores no indígenas.

Según estas cifras, suponiendo que la composición poblacional y étnica no cambiara, lo que creemos ateniéndonos a la continuidad en la predominancia de muchos pueblos indios —en 1810 Oaxaca tenía 928 pueblos, el 20 por ciento de los que se registraban para Nueva España—,²⁵ pocas ciudades y haciendas, el 12 por ciento de la población no era indígena y tenía preferentemente un asiento urbano. El grupo no indígena representaba, en 1792, a 48 mil 72 personas para todo el Estado. Si calculamos que la mitad eran mujeres, 24 mil podrían ser los hombres: de este total, una cuarta parte, según nuestro supuesto sobre la base de datos actuales, podría ser considerada como hombres mayores de 21 años o de 18 años pero casados: es decir, 6,000 con posibilidades de ser ciudadanos reales.

De esos 6 mil deberíamos preguntarnos cuántos tenían alguna propiedad para poder ser designados como electores de primer nivel y quiénes rentas de 150 pesos o propiedades de 500 para acceder al segundo nivel y podríamos seguir así hasta descubrir sólo una pequeña cantidad de sujetos.

De esta manera, una excelsa élite urbana de medio centenar de personas, era la que constituía la real ciudadanía de la entidad y la que en presencia del gobernador, cada dos años, en una junta electoral estatal nombraría a un Congreso integrado por 11 o 15 diputados y 3 o 4 senadores locales —el senado se renovaba por mitad—, los cuales podrían ser parte de la misma asamblea o de fuera.

De igual forma se elegía a los representantes al Congreso General.

²⁵ Reina, Leticia, “De las reformas borbónicas a las leyes de reforma”, en *Historia de la cuestión agraria mexicana; Estado de Oaxaca*, México, Juan Pablos-UABJO-CEHAM-Gobierno del Estado de Oaxaca, 1998, vol. 1, p. 192.

IV. LA ADMINISTRACIÓN CENTRALISTA

José Miranda, “Evolución cuantitativa y desplazamientos de la población indígena de Oaxaca en la época colonial” en *Estudios Novohispánicos*, México, UNAM, 1995, pp. 134-135. La situación era todavía peor con la legislación centralista. El estado perdía soberanía y autonomía en su orden interno y se convertía en departamento dependiente del poder de la ciudad de México. Arriba de la pirámide nacional estaba un cuerpo de notables: el Supremo Poder Conservador. El Poder Judicial del Estado reducía sus dimensiones y se sujetaba al centro nacional. El gobernador estatal se volvía un gobernador departamental al servicio del Congreso y la Presidencia de México. El Congreso del Estado desaparecía y en su lugar se nombraba a un grupo de notables llamado Junta Departamental que funcionaba para el orden interno conjuntamente con el gobernador. Este grupo proponía varios nombres al presidente para que de ellos escogiera al nuevo gobernador departamental.

Los antiguos departamentos se convertían en prefecturas y los partidos en subprefecturas, desapareciendo los juzgados de primera instancia y surgiendo jueces de paz sin retribución en los pueblos con mayor población.

Los prefectos, además de controlar la sociedad regional a través de los subprefectos, nombraban a éstos y a los jueces de paz —con el visto bueno del gobernador del departamento de Oaxaca— y vigilaban su desempeño. Tenían facultades para intervenir en algunos asuntos de las municipalidades tales como la de participar en los procesos electorales locales de las cabeceras de prefectura; resolver conflictos electorales que hubiera en los municipios de su demarcación; fomentar el reparto de las tierras de las comunidades indígenas; supervisar las actividades financieras de los ayuntamientos, además de visitarlos; proponían formas para mejorar las actividades agrícolas, los servicios públicos y la industria; se encargaban de impulsar la educación; imponían multas y sentencias e intervenían en el nombramiento de los jueces de paz.²⁶

²⁶ *Ibid.*, pp. 154-159.

Los subprefectos, por su parte, desarrollaban labores judiciales como las de imposición de multas o las de envío de información de este tipo al prefecto del distrito, a quien apoyaban administrativamente pero con menores atribuciones y rango.²⁷ El Poder Judicial y el Legislativo parecía que se unían con el Ejecutivo en esta forma regional de administración centralizada, muy parecida al papel que los alcaldes mayores primero, y luego los subdelegados del período de los intendentes, habían desarrollado.

Por otro lado, aunque la designación de los representantes departamentales al Congreso General de México se hacía a través del procedimiento indirecto de elección en segundo grado, se reducía la representación territorial y se aumentaban los requisitos para ser designado. Así, en el período de las llamadas Siete Leyes Constitucionales (1836-1843), se establecía que se eligiera un diputado por cada 150 mil habitantes, mismo que era designado en las Juntas Electorales Departamentales. Se disponía de un senador por Estado a elegir por la mencionada junta de una terna propuesta por los poderes centrales.²⁸

La otra constitución centralista, Las Bases Orgánicas de 1843, ampliaría un poco más las facultades de los departamentos y reduciría el censo de población requerido para elegir diputados al Congreso Nacional a 60 mil habitantes. Pero el carácter más elitista de la representación política subsistiría.²⁹

Así por ejemplo, en abril de 1842 Oaxaca tenía que nombrar a sus representantes al Congreso Constituyente resultado del Plan de Tacubaya. La asamblea electoral del departamento estaba compuesta por 52 electores de los cuales diecisiete eran curas encargados de parroquia. El gobernador era Antonio de León.³⁰ Esta exquisitez de políticos decidiría por una población de 500 mil 278 habitantes, en la que los indios representaban casi el 90 por ciento.

²⁷ Spores, Ronald, "Multi-level Government in Nineteenth-Century Oaxaca", en Ronald Spores and Ross Hassig (ed.), *Five Centuries of Law and Politics in Central Mexico*, Nashville, Vanderbilt University, 1984, pp. 154-159.

²⁸ Brioso y Candiani, Manuel, *La evolución del pueblo oaxaqueño, desde la independencia hasta el Plan de Ayutla 1821 a 1855*, México, Imprenta de José Morán Núm. 56, 1941, pp. 63-69.

²⁹ Brioso y Candiani, Manuel, *op. cit.*, pp. 93-95.

³⁰ *Ibid.*, p. 266.

De acuerdo a su población le correspondió al cuerpo electoral oaxaqueño nombrar a siete personas para representar a la región. Tres de los titulares designados eran curas. Dos eran integrantes de la Junta Departamental. Dos más laboraban en el área militar y el restante era el ministro decano del Tribunal de Justicia.³¹

Ya con la vigencia de las Bases Orgánicas, al año siguiente se realizaron elecciones en Oaxaca para designar diputados y senadores al Congreso y elegir a la Junta Departamental. Respecto a los senadores, cada asamblea departamental elegiría de una lista nacional a 42 candidatos —en lo sucesivo se reemplazaría por mitad— cuyo cómputo se haría en el ámbito nacional. Deberían asimismo nombrar a cinco personas provenientes de los grupos económicos: agricultor, minero, propietario o comerciante y fabricante cuyas propiedades raíces no fueran menores a los cuarenta mil pesos. El resto estaría formado por anteriores servidores públicos de alto nivel que se hubieran distinguido en las áreas civil, eclesiástica o militar.³²

V. LA MEDUSA. LOS PUEBLOS INDIOS

Lo anterior no quiere decir que las comunidades oaxaqueñas estuvieran sometidas al control de los propietarios y del estado o encerradas completamente en sí mismas sin ser tocadas, como en un paraíso terrenal. Tampoco significa que no contaran en lo que estaba ocurriendo en la definición de un tipo de estado y de gobierno en México. La comunidad india formó parte del proceso político general por varias razones.

Primero, los pueblos se veían forzados a aportar sus cuotas a la leva para integrar los ejércitos de uno u otro bando, sobre todo en las zonas de tránsito de tropas como las de la mixteca, la cañada, la costa y el istmo; segundo, seguían siendo uno de los sostenes principales de las administraciones gubernamentales y eclesiásticas por las obligaciones de pago de impuestos de capacitación —que sustituyen al tributo—, los diezmos y las obvenciones parroquiales; tercero, demostraron una gran capacidad para utilizar el marco legal y

³¹ *Ídem.*

³² *Ibid.*, 293.

defenderse en sus disputas por mantener su autonomía local y el control de sus recursos. Al agotarse la vía del derecho se abrieron condiciones para la aparición de revueltas y motines en muchas comunidades en contra de los abusos de las autoridades regionales, las cargas impositivas gubernamentales y eclesiásticas y las disputas por límites de tierras con pueblos vecinos, hacendados y rancheros.

Aunque en la mayoría de los casos las revueltas serían locales, había regiones en las que las movilizaciones se articulaban, directa o indirectamente, con la dinámica de la lucha por la dirección de los destinos del estado y del país. Estos vínculos no surgen porque los pueblos compartieran los principios políticos de las dos corrientes nacionales en pugna, sino por ser la única vía para que las comunidades se defendieran frente a las acciones que ponían en peligro su reproducción.³³

1. Municipios y repúblicas

Luego del impacto de la conquista, la población indígena se reconstituye y los pueblos indios son la principal estructura de organización territorial. A cinco años de la independencia, Oaxaca estaba integrada por 805 pueblos de los que 150 tenían reconocimiento de ayuntamientos constitucionales y 655 eran repúblicas—herederas de las repúblicas de indios.³⁴

La vida de los pueblos indígenas se vio amenazada al principio de la independencia por la fracción más modernizante: los federalistas, Presos de un fervor inspirado en Francia y los Estados Unidos, pero también en la Constitución de Cádiz de 1812, algunas de las primeras medidas de los gobiernos federales se encaminaron a igualar ante la ley a todos los ciudadanos y a combatir a

³³ Amplios análisis de las revueltas campesinas oaxaqueñas se pueden encontrar en los siguientes materiales: Leticia Reina (coord.), *Las luchas populares en México en el siglo XIX*, México, SEP-CIESAS, 1983; Leticia Reina y Francisco Abardía, “Cien años de rebelión”, en María de los A. Romero Frizzi (comp.), *Lecturas históricas del Estado de Oaxaca*, INAH-Gobierno del Estado de Oaxaca, 1990, vol. III, pp. 435-492; Leticia Reina, “De las reformas borbónicas a las leyes de reforma”, Leticia Reina (coord.), *Historia de la cuestión agraria mexicana, Estado de Oaxaca*, vol. 1, pp. 181-268; Víctor de la Cruz, *La rebelión de Che Gorio Melendre*, México, Publicaciones del H. Ayuntamiento Popular de Juchitán, 1983.

³⁴ “Decreto del 6 de mayo de 1826. División y arreglo de los partidos que componen el Estado Libre de Oaxaca”, *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 1, pp. 258-297.

algunas instituciones coloniales. Esto afectaría las corporaciones comunitarias, las que habían dispuesto de muchos recursos legales de protección y apelación para mantener sus posesiones y formas de vida como lo eran las repúblicas de indios.

2. Municipios constitucionales

Los nuevos gobiernos buscarían crear para la administración de los pueblos una entidad de poder local constitucional: el municipio, instancia de organización política otorgada a determinados asentamientos por reunir requisitos de población y riqueza. Heredaban la tradición de los constituyentes de Cádiz que en España buscarían reducir el elevado número de autoridades locales, formadas por razón consuetudinaria, fortaleciendo en su lugar las nuevas entidades creadas por la ley.³⁵

El deseo de la política federalista era el de abolir la diferencia de compartimientos entre españoles e indios, en los que cada uno tenía su cuerpo de representación, para otorgar un principio de igualdad a ambos grupos y a las castas. Con las reformas federalistas se esperaba que los pueblos con formas tradicionales de gobierno local lo perdieran para integrarse a otras comunidades mayores.

Sin embargo, en el caso de Oaxaca las aspiraciones federales no prosperarían mucho. Por ejemplo, recién lograda la independencia y en tanto se promulgaba la primera constitución política, en la Ley Orgánica del Estado de Oaxaca de 1824, se reconocían las particularidades de la organización que heredaba el nuevo estado del período colonial. Para la administración de una población tan dispersa, el ordenamiento establecía las gubernaturas departamentales para el control regional, responsabilizaba a los ayuntamientos y repúblicas de la recaudación del impuesto de capitación, preveía que el tres por ciento de lo recolectado quedara en las municipalidades³⁶ y mandaba a que las autoridades existentes se mantuvieran en sus funciones mientras se procedía con un nuevo estatuto.

³⁵ Concepción de Castro, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Editorial, 1979.

³⁶ "Decreto del 25 de mayo de 1824. Ley orgánica para el Gobierno del Estado de Oaxaca. Primera Parte", *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 1, pp. 18-32.

De la misma manera, la Constitución estatal de 1825 combinó el deseo federalista de disponer de una instancia de poder local que sustentara al Estado Nacional en gestación, con el respeto a las formas de organización comunitaria, las cuales se esperaba desaparecieran poco a poco. Así, los pueblos cuya población fuera de tres mil habitantes podrían nombrar ayuntamientos compuestos de alcaldes, regidores y síndicos.³⁷

Junto a esta categoría selecta de municipalidades, se reconocía otra forma de autoridad local, la de los pueblos indios. En los asentamientos que no cumplían los requisitos para el establecimiento de ayuntamientos, habría municipalidades que se llamarían repúblicas, las cuales tendrían como mínimo un alcalde y un regidor para la conducción de sus asuntos. Desaparecía definitivamente el nombre de gobernador de república y en su lugar el funcionario local que encabezara a los pueblos sería el alcalde.

La creación de municipalidades constitucionales fue una categoría conseguida primero sobre todo por los viejos asentamientos de la dominación colonial en los que ya existía una diferenciación social y étnica marcada. Oaxaca, Huajuapán y Tehuantepec, que habían tenido categoría de república de españoles, serían las primeras ciudades regionales de la época independiente. A ellas se agregaron otras que, integradas inicialmente por poblados indígenas, ya disponían de población mestiza, convirtiéndose en municipios constitucionales.³⁸ Algunas repúblicas solicitaron su conversión como por ejemplo Teotitlán del Camino a quien la legislatura manda erigirse como municipio en 1825, Teposcolula lo hace en 1829 y Tuxtepec en 1847.³⁹

³⁷ "Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca, 1825", *Ibid.*, pp. 48-98.

³⁸ Rodolfo Pastor menciona cómo en la mixteca, por ejemplo, se erigían en municipalidades constitucionales las anteriores repúblicas indias de Tlaxiaco, Nochixtlán, Tamazulapan, Santa María Tataltepec y Chilapa, a causa de que ya eran dominadas por la población ladina o mestiza. De los 133 municipios constitucionales que estima se manejaban en las cifras oficiales de principios de los años independientes, 17 eran de la región mixteca. Rodolfo Pastor, *Campesinos y reformas: la mixteca 1700-1856*, México, El Colegio de México, 1987, p. 421.

³⁹ "Decreto del 5 de marzo de 1825"; "Decreto del 8 de agosto de 1829" y "Decreto del 27 de enero de 1847", en *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 1, pp. 130-131, 348 y 448.

3. Muchas repúblicas

Sin embargo, aunque el poder gubernamental trató de minar en un principio la autonomía local reduciendo el número de pueblos, la resistencia misma de las comunidades a perder sus espacios de poder y la inestabilidad del sistema político regional, llevaron pronto a una reversión del proceso.

Al reglamentar la parte constitucional relativa al establecimiento de gobiernos locales, los diputados oaxaqueños tuvieron que mitigar un poco sus exigencias reduccionistas. Reconocen en el ayuntamiento constitucional el modelo a seguir, pero también aceptan que se mantenga la forma de repúblicas indígenas en las poblaciones menores de tres mil habitantes. Incluso les otorgan el derecho de integrar esta forma de gobierno en los pueblos con comarcas hasta de quinientos pobladores.

En los primeros años independientes se establecía que los pueblos cuya comarca tuviera más de tres mil habitantes pero menos de cinco mil, tendrían ayuntamientos integrados por dos alcaldes, cinco regidores y un síndico procurador. Los que pasaran de cinco mil pero menores a los siete mil o de diez mil, tendrían un regidor más o dos según el caso. Para la ciudad de Oaxaca se disponía un ayuntamiento de tres alcaldes, nueve regidores y un síndico —dos años más tarde la ley le otorga otros tres regidores—. Para los pueblos menores de estas cifras poblacionales, si poseían la ilustración e industria suficientes, podrían tener ayuntamiento.

Por el otro lado, para los pueblos que no tuvieran los requisitos anteriores pero cuya comarca fuera menor de tres mil habitantes, se reitera lo asentado en la constitución: serían repúblicas. Estas se integrarían de un alcalde y dos regidores en pueblos que no llegaran a los quinientos habitantes; tendrían un regidor más si siendo mayores de 500 no llegaran a mil habitantes; serían de dos alcaldes y cuatro regidores si tenían entre mil y dos mil habitantes; y dos alcaldes y cinco regidores para los menores de 3 mil almas. Este reconocimiento a las dimensiones de las unidades políticas preexistentes en los pueblos es un reflejo de la dificultad misma del gobierno, pese a quererlo, para eliminar la comunidad india.⁴⁰

⁴⁰ “Decreto del 25 de enero de 1825”, *ibid.*, pp. 106-110.

Las instrucciones para el gobierno económico de los pueblos, encaminadas al control político regional, en su parte fundamental se ocupan de las repúblicas y en segundo término aparecen los ayuntamientos,⁴¹ lo que da idea de la importancia que las primeras tenían en la vida política local en Oaxaca. La ley establecía, para ambos tipos de municipalidades, que los ciudadanos deberían reunirse el primero de diciembre de cada año a fin de elegir entre los vecinos un grupo de electores municipales, tres veces mayor al número de cargos a que tenía derecho la administración del pueblo. A la semana siguiente, los electores nombrarían a pluralidad absoluta de votos a los miembros del ayuntamiento o república que fungirían por el plazo de un año a partir del primer día de enero. El próximo año los cargos de concejales se renovarían por mitad.⁴²

Desde fines del siglo anterior había ocurrido un proceso de democratización interna en la organización política de los pueblos por el debilitamiento de los cacicazgos indios. Esto había permitido el acceso a la representación política a la “gente del común”, o comuneros. Con la nueva reglamentación los pueblos indios siguieron con sus procedimientos tradicionales de designación de la autoridad en la que las formas civiles de gobierno se mezclaban con las asociadas a sus cultos religiosos.

Pero además, los pueblos no sólo tenderían a mantener sus formas de gobierno local,⁴³ sino que incluso algunas comunidades menores lucharían por crear nuevas unidades republicanas. Así, por ejemplo, varias poblaciones de la costa, entre ellas Tepesala, Lo de Soto, Santo Domingo y El Maguey, al unirse obtienen su república en 1826.⁴⁴ Al año siguiente, Huapanapa y Jáltipan —del partido de Huajuapán— forman el pueblo de Trujapán de la Unión. Los habitantes de Peras se convierten en república en 1849.⁴⁵

⁴¹ “Decreto del 13 de marzo de 1825”, *ibid.*, pp. 209-22.

⁴² “Decreto del 25 de enero de 1825”, *ibid.*, pp. 106-110.

⁴³ Así por ejemplo, San Pedro Tidaá, pueblo de Teposcolula, el 25 de noviembre de 1821 eligió su gobernador de república, dos alcaldes, cuatro regidores, un escribano, dos jueces, cuatro topiles y otros funcionarios locales. Estos datos tomados del archivo judicial de Teposcolula los proporciona Ronald Spores, “Multi-level Government in Nineteenth-Century Oaxaca”, *op. cit.* pp. 145-171.

⁴⁴ “Decreto del 30 de septiembre de 1826”, *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 1, pp. 318-319.

⁴⁵ “Decreto del 5 de diciembre de 1849”, *ibid.*, p. 593.

Con respecto a los municipios constitucionales, muy pronto el interés de crearlos decae ante la realidad regional. Alrededor de 1823 se hablaba de unos 150 municipios de este tipo en Oaxaca mientras que en 1831 el gobernador del Estado informaba que quedaban sólo 17 ya que los demás pueblos seguían con su organización de repúblicas.⁴⁶

4. Mejor control de pueblos

Incapaz de destruir la autonomía local, la legislación federalista —y por supuesto en mayor medida la centralista—, trataría de imponerle algunos controles. Dentro de los mecanismos de mediación estaba la calificación que realizarían los gobernadores de departamento y prefectos de las elecciones municipales, en las que arbitrarían sobre las dudas que surgieran. Estos funcionarios eran la instancia gubernamental más cercana a las comunidades y sus actividades nos hacen recordar las de los alcaldes y subdelegados de los años coloniales.

En contraste con lo anterior, el poder de los administradores gubernamentales era mayor en las poblaciones que eran cabeceras de sus demarcaciones que en las repúblicas de indios. En los pueblos de importancia económica y poblacional, capitales de administración regional —departamento, partido, distrito—, el funcionario presidiría el proceso de elección de la autoridad municipal, mientras en los demás poblados serían sus tradicionales autoridades las que lo harían.⁴⁷ Al igual que los ayuntamientos, las repúblicas tenían obligaciones que cumplir con los gobiernos estatal y nacional, velar por la seguridad pública y el embellecimiento de los asentamientos, establecer escuelas, proporcionar mantenimiento a los caminos y terrenos del común, recaudar, administrar e invertir los productos de los propios y arbitrios y los fondos comunitarios, así como encargarse del repartimiento y recaudación de las contribuciones personales que sustituyeron el tributo.⁴⁸

⁴⁶ Rodolfo Pastor, *op. cit.*, p. 427.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 106-110.

⁴⁸ "Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca. 1825", *op. cit.*, pp. 44-88.

5. Las cajas comunitarias

No se habían decretado todavía las primeras constituciones federal y estatal cuando el liberalismo europeo sentaba sus reales en Oaxaca. Tan temprano como en 1824, el congreso provincial de lo que sería el estado declaró, convencido de la justicia, equidad y liberalidad que debían tener sus acciones, no juzgar en los ciudadanos más distinción que la del mérito y la virtud, uniformizando por igual a indios y españoles ante la ley, por lo que deciden abolir las leyes y disposiciones de Indias. A su entender, tal legislación protectora de los indios había llevado a que se repartieran grandes cantidades de tierra a unos, mismas que se mantenían ociosas, mientras otros carecían de la necesaria aunque estaban dispuestos a desarrollar la agricultura. Por tal motivo instruyeron para que no se otorguen más terrenos como fundo legal y el Congreso se da a la tarea de elaborar una ley para el repartimiento de tierras. El ordenamiento manda que los repartimientos ya existentes sin problemas de colindancias queden tal como estaban; los que tuvieran dificultades deberían tratarse al tenor de la mencionada enmienda.⁴⁹

Aunque las formas de propiedad comunitaria no corrieron con la misma fortuna que las de la representación política, la autonomía para darse sus propias autoridades haría menos duro el proceso de pérdida de tierras y bienes de los pueblos. Con su resguardo, las comunidades pudieron dar la batalla por su reconstitución frente a los propietarios privados, los funcionarios gubernamentales y la legislación.

Las disposiciones contra las tierras indias se siguieron dando desde antes de la Reforma.

Otras disposiciones para controlar la autoridad local y la capacidad económica de los pueblos serían llevadas a cabo por los liberales durante el primer período de Juárez como gobernador del Estado (1847-1852). Se manda depositar los fondos municipales en cajas de tres llaves cuyos originales tenía una el tesorero, otra el síndico o regidor menos antiguo y la tercera el alcalde primero, en las poblaciones pequeñas. Se dispone llevar la contabilidad de todos

⁴⁹ “Decreto del 31 de marzo de 1824”, *ibid.*, pp. 16-18.

los recursos provenientes de los propios, arbitrios, bienes comunales y cualquier otra renta que disfruten los pueblos. Se mandó además que los arrendamientos, ventas de terrenos, ranchos, montes, aguas, casas y cualquier otra propiedad de los pueblos, se realizaran en subasta pública mediante remate.⁵⁰ En otro orden se les indica a pueblos que tuvieran fondos comunales la obligación de remitir anualmente a los gobernadores de departamento el estado de los mismos, sus productos y el presupuesto de gastos; estos funcionarios podrían desautorizar algunas de las partidas. La negativa al cumplimiento podría llevar a la imposición de multas. Asimismo, se disponía que el gobierno formulara un estado general sobre los valores que los pueblos tenían invertidos, sus gastos ordinarios y extraordinarios para que la legislatura viera sobre los mismos.⁵¹ Estas medidas, al tiempo que imponían controles a la autonomía municipal, reforzaban y saneaban su capacidad económica.⁵²

Sin embargo, igual que en el período colonial, no es lejano que durante la vigencia de la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, de 25 de junio de 1856, y durante la embestida porfirista, los pueblos hubieran aprendido a disfrazar bien una falsa adjudicación manteniendo hacia afuera la imagen de aceptar la ley, y hacia dentro de los pueblos sosteniendo sus formas tradicionales de organización y propiedad. Esto pudo ser más factible en las zonas menos diferenciadas socialmente y un poco menos en las más articuladas a la actividad de mercado.

6. Juaristas y pueblos indios

Los gobiernos liberales que seguirían, perfeccionarían esta articulación de dos sistemas políticos en uno sólo. Juárez, siendo gobernador encargado por la Revolución de Ayutla —poco antes de alcanzar la Presidencia de la República—, sería maestro en ello al

⁵⁰ “Decreto de diciembre 15 de 1849”, *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 2, pp. 672-674.

⁵¹ “Decreto del 2 de agosto de 1851”, *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 3, pp. 328-329.

⁵² “Circular número 12 de febrero 1o. de 1862”, *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 3, p. 329. En algunos otros casos, sin embargo, se buscaba el desarrollo de las localidades a partir de sus propios recursos. Así aconteció en una instrucción para aquellos pueblos en los que no se habían instalado escuelas que ordena se formaran fondos en dos localidades para sostenerlas.

instaurar de manera previa a cualquier parte del país, el voto directo en la elección de Gobernador de mediados de 1857. Esto se realizó antes que en la nueva Constitución Local, promulgada en septiembre de ese año, se incorporara precisamente la elección directa de Gobernador y ayuntamientos.

Así, en eso que llamó el primer barrunto del nuevo sistema político mexicano creado por Juárez (que el PRI perfeccionaría en el siglo XX), se inscribieron 183 candidatos. Juárez resultó ampliamente triunfador con 100 336 votos en un estado con una población cercana a los 550 mil habitantes. Los diez siguientes candidatos en orden de votación eran también del partido liberal.⁵³

El indio oaxaqueño se cuidó de que el congreso constituyente local estampara en su nueva constitución particular, la facultad de los ayuntamientos para administrar los bienes comunales; y de establecer una legislación secundaria que seguía reconociendo dos tipos de municipalidades, base del sistema amalgamado que describimos aquí. Los gobiernos liberales contribuyeron a consolidar la democratización de la elección de las autoridades locales, aprendiendo de ellas mismas.

Así, en la sección segunda de la administración interior, de la Constitución local, decretada muy a propósito el 15 de septiembre de 1857, se dice en el artículo 65 que “El territorio del Estado se divide en distritos y municipios. En cada distrito habrá un jefe político, y en cada municipio un ayuntamiento.”⁵⁴ El artículo 67 establecía que cada ayuntamiento será elegido directamente por los vecinos del municipio, se compondría de un número de miembros que no baje de cinco, y se renovará cada año por mitad. La ley determinará su organización.⁵⁵ El artículo 68 establece las facultades y obligaciones de los ayuntamientos que son: ejecutar leyes y órdenes que reciban del gobierno, acordar toda obra de utilidad pública local, y los arbitrios y fondos necesarios; cobrar los impuestos municipales que acuerde, invirtiéndolos en el objeto a que sean

⁵³ Jorge Fernando Iturribarria, *Historia de Oaxaca. 1855-1861*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca-H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, 1982, t. II, pp. 85-117.

⁵⁴ “Constitución Política del Estado de Oaxaca.1857” en Gustavo Pérez Jiménez, *Las Constituciones del Estado de Oaxaca*, Oaxaca, Ediciones técnico jurídicas del Gobierno del Estado de Oaxaca, 1959, pp. 117-138.

⁵⁵ *Ídem*.

destinados; **administrar los bienes comunales** y las casas de beneficencia e instrucción primaria; cuidar de la policía en todos sus ramos, dictando los reglamentos correspondientes; cuidar de los otros objetos de la administración general y local que les designen las leyes, de la tranquilidad, el orden y las buenas costumbres.⁵⁶

Conocedores completos de su realidad regional, los liberales oaxaqueños no podían ir en contra de sus propias bases sociales de sustentación: los pueblos del estado. Por eso, incluyeron la administración de bienes comunales, que era práctica común de las autoridades locales, a pesar de lo que expresaba el segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857: “Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que fuera su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución.”⁵⁷

Asimismo, ante la dificultad de mantener el reconocimiento de la realidad de los pueblos indios en la dualidad: pueblos con ayuntamiento y pueblos con una municipalidad llamada república a nivel constitucional, se emiten dos legislaciones particulares que siguen reconociendo la autonomía de los pueblos.

La *Ley Orgánica Electoral y la Ley Orgánica para el Gobierno y la Administración Interior*, ambas de 1857,⁵⁸ mantienen la división entre dos tipos de municipalidades: los municipios y las agencias municipales (el equivalente de los anteriores municipios constitucionales y las repúblicas), conservando cada uno sus autonomías locales para nombrar a sus autoridades, cuyo número dependerá de la categoría que se tenga.

Así, la primera reglamentación estableció que la elección de municipios es directa, que en los pueblos que consten de 500 habitantes deberán nombrar un municipio; las poblaciones que no lleguen a ese

⁵⁶ *Ídem*.

⁵⁷ “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1857”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, México, Porrúa, 1995, pp. 606-629.

⁵⁸ “Decreto del 6 de noviembre de 1857. Ley Orgánica Electoral del Estado” en *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 2, pp. 332-356, y “Decreto del 16 de noviembre de 1857. Ley orgánica para el gobierno y la administración interior”, en *ibid.*, pp. 357-370.

número, tendrán agentes municipales en los términos que señale la ley orgánica respectiva.

Por su parte, la Ley Orgánica para el gobierno y la administración interior, especifica más, las dos municipalidades: Todo pueblo que tenga 500 o más habitantes tendrá un ayuntamiento. Los ayuntamientos se compondrán de un presidente, regidores, uno o más síndicos procuradores, de acuerdo a su población. El mismo día en que se nombre popularmente los ayuntamientos, se nombrará la persona que lo encabece: el presidente del mismo.

En las poblaciones que tuvieran menos de quinientos habitantes, habría agentes municipales nombrados popularmente en elección directa, como los ayuntamientos, el primer domingo de diciembre. La población menor de doscientos habitantes tendría dos agentes municipales; la que siendo mayor, pero menor de cuatrocientos, tendrá tres agentes municipales, y la que tenga más de cuatrocientos tendría cuatro agentes. Los pueblos seguían disfrutando de la autonomía política.

Décadas más adelante, aunque el decreto Núm. 15 del gobernador porfirista Albino Zertuche de 1889⁵⁹ establece que los ayuntamientos son corporaciones locales pura y exclusivamente administrativas, y hay mayor especificidad de las funciones de los mismos, así como de las agencias municipales, siguió prevaleciendo el criterio de las legislaciones de 1857. Los pueblos no sólo se mantienen en el período siguiente, sino que crecen en número, y con ello las autonomías locales.

De esa manera, Porfirio Díaz, duro en otras regiones, no podría destruir esa estructura singular de articulación de pueblos y élites en Oaxaca. Aunque impulsó la desamortización, la legislación que daba autonomía a la vida local municipal continuaría diferenciando los dos tipos de municipalidades. Sólo así es entendible que en 1910 cuando los estallidos revolucionarios comenzaron, en Oaxaca existieran, 1008 pueblos, en los que gobernaban 516 municipios y 630 agencias municipales, electas directamente por sus pobladores.⁶⁰

⁵⁹ “Decreto Número 15. Ley de Ayuntamientos. 1889”, *Colección de leyes y decretos del...*, vol. 14, pp. 345-356.

⁶⁰ Paul Garner, *La revolución en la provincia; soberanía estatal y caudillismo en las montañas de Oaxaca (1910-1920)*, México, FCE, 1988, p. 38 y *Estudio sobre integración municipal*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, circa 1981-1982, vol. 1, p. 30.

No de otra manera puede entenderse también que a la llegada de la revolución mexicana, mientras en otros estados los pueblos habían perdido sus posesiones a manos de hacendados y empresarios, en Oaxaca seguían siendo los principales poseedores de tierra y el principio fundamental de la organización territorial. Los efectos de la privatización de la tierra y de la pérdida de autonomía local habían sido menos graves.

VI. CONCLUSIONES

El primer medio siglo de la independencia en el Estado de Oaxaca es fundamental para entender los procesos políticos contemporáneos y la lucha que se ha dado por los derechos humanos y los derechos indígenas en esa región del sur mexicano. La pervivencia de formas de organización política sustentadas en procedimientos democráticos y formas de ciudadanía diferentes a los establecidos en la legislación electoral, la reproducción de la comunidad y el municipio indígenas como células básicas de organización de la sociedad, el control mayoritario e histórico de la tierra por parte de los pueblos indígenas, la existencia de 15 de las 56 etnias mexicanas y de 570 de los 2,445 municipios del país, el hecho de que en 1995 se reconocieran esos procedimientos en la ley electoral, que se hicieran reformas constitucionales y que se decretara la ley de derechos indígenas más avanzada del continente, la reiterada elección constitucionalmente reconocida de más del 72 por ciento de sus municipios por sistemas tradicionales de usos y costumbres (412 en 1995, 418 en 1998 y el mismo número en 2001), etc., no son aspectos explicables sin recurrir a esos primeros años de edificación de un nuevo sistema político regional. Ahí se definieron, se reclamaron y se pactaron derechos hacia la población mayoritaria de la entidad.

Las élites que dirigieron el sistema regional de dominio en ese siglo XIX, federalistas y liberales, deseosas de transformar toda su realidad colonial, no pudieron completar, como en otras áreas de México, sus tareas de principios.

Tuvieron que conformarse con un reacomodo y pacto implícito que continúa hasta nuestros días: el reconocimiento de dos reali-

dades que conviven conjuntamente, como *el caracol y la medusa* que nos describe Lewis Thomas al principio de este artículo: una basada en los principios constitucionales liberales y la otra sustentada en los procedimientos de usos y costumbres. Las élites pudieron así dirigir la región; los pueblos pudieron así reproducirse con sus sociedades. Así, derechos electorales y derechos indígenas fueron dos aspectos de una misma realidad regional simbiótica. Su reconocimiento en la Carta Fundamental oaxaqueña mediante las reformas que se hicieron en 1998, nos ejemplifica y nos marca rutas en materia de derechos indígenas hacia el futuro en otras partes del país.

Sin embargo, reformas como la oaxaqueña no bastan en otras entidades de la república, sobre todo sabiendo que en otras regiones los pueblos indios están contra la pared de mayorías mestizas. Requerimos avanzar en la reforma plena en materia de derechos indígenas en la Constitución General de la República, para poder iniciar la solución de los grandes saldos pendientes de justicia y de bienestar con los pueblos indios de México. Para lograr una paz digna y duradera en Chiapas.

BIBLIOGRAFÍA

- Bailón Corres, Moisés Jaime, *Articulación de modos de producción y sistema mercantil simple en los Valles Centrales de Oaxaca*, Tesis de licenciatura, Oaxaca, UABJO, 1980.
- *Pueblos indios élités y territorio. Sistemas de dominio regional en el Sur de México: Una historia política de Oaxaca*, México, El Colegio de México, 1999.
- Brioso y Candiani, Manuel, *La evolución del pueblo oaxaqueño, desde la independencia hasta el Plan de Ayutla 1821 a 1855*, México, Imprenta de José Morán Núm. 56, 1941.
- Carriedo, Juan B., *Estudios históricos y estadísticos del estado oaxaqueño*, México, Talleres Gráficos de Adrián Morales, 1949, t. II.
- Colección de Leyes y Decretos del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Oaxaca, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 1902, vols. 1, 2, 3 y 14.
- “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.1824” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, México, Porrúa, 1995.
- “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1857”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, México, Porrúa, 1995.
- “Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca, 1825”, en *Colección de Leyes y Decretos del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Oaxaca, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 1902, vol. 1.
- Constitución Política del Estado de Oaxaca.1857” en Gustavo Pérez Jiménez, *Las Constituciones del Estado de Oaxaca*, Oaxaca, Ediciones técnico jurídicas del Gobierno del Estado de Oaxaca, 1959.
- Constitución Política del Estado de Yucatán. 1825”, *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta de Galván, 1828, t. III.

Correas, Óscar, “Los derechos humanos subversivos”, *Revista jurídica jalisciense*, Guadalajara, año 2, núm. 4, septiembre-diciembre de 1992.

Cueva, Mario de la, “La Constitución del 5 de febrero de 1857. Sus antecedentes históricos y doctrinales. El Congreso Constituyente 1856-1857. Los principios fundamentales de la Constitución” en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957, t. II.

De Castro, Concepción, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Editorial, 1979.

De la Cruz, Víctor, *La rebelión de Che Gorio Melendre*, México, Publicaciones del H. Ayuntamiento Popular de Juchitán, 1983.

Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana” en *Colección legislación mexicana siglo XIX*, México, Biblioteca digital- Biblioteca Daniel Cosío Villegas de El Colegio de México, 2003.
<http://biblio.colmex.mx/recelec/bibdigportal/bdp.html>

Estudio sobre integración municipal, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, circa 1981-1982, vol. 1.

Ferrer Muñoz, Manuel y María Bono López, *Pueblos indígenas y Estado nacional en México en el Siglo XIX*, México, UNAM, 1998.

Garner, Paul, *La revolución en la provincia; soberanía estatal y caudillismo en las montañas de Oaxaca (1910-1920)*, México, FCE, 1988, p. 38

Hernández Silva, Héctor Cuauhtémoc, *Historia de los pueblos yaquis: 1821-1910. Colección Historia de los pueblos indígenas de México*, México, CIESAS-INI, 1996.

Iturribarría, Jorge Fernando, *Historia de Oaxaca. 1821-1854*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca-H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, 1982.

—*Historia de Oaxaca. 1855-1861*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca-H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, 1982, t. II.

- Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*. México, Porrúa-UNAM, 2000.
- Miranda, José, “Evolución cuantitativa y desplazamientos de la población indígena de Oaxaca en la época colonial” en *Estudios Novohispánicos*, México, UNAM, 1995.
- Pastor, Rodolfo, *Campeños y reformas: la mixteca 1700-1856*, México, El Colegio de México, 1987.
- Pérez Jiménez, Gustavo, *Las Constituciones del Estado de Oaxaca*, Oaxaca, Ediciones técnico jurídicas del Gobierno del Estado de Oaxaca, 1959.
- Reina, Leticia, “De las reformas borbónicas a las leyes de reforma”, *Historia de la cuestión agraria mexicana; Estado de Oaxaca*, México, Juan Pablos-UABJO-CEHAM-Gobierno del Estado de Oaxaca, 1998, vol. 1.
- (coord.), *Las luchas populares en México en el siglo XIX*, México, SEP-CIESAS, 1983.
- Reina, Leticia y Francisco Abardía, “Cien años de rebelión” en María de los A. Romero Frizzi (comp.), *Lecturas históricas del Estado de Oaxaca*, INAH-Gobierno del Estado de Oaxaca, 1990, vol. III.
- Rosanvallon, Pierre, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto Mora, 1999.
- Spores, Ronald, “Multi-level Government in Nineteenth-Century Oaxaca”, en Ronald Spores and Ross Hassig (ed.), *Five Centuries of Law and Politics in Central Mexico*, Nashville, Vanderbilt University, 1984.
- Stavenhagen, Rodolfo, *La cuestión étnica*, México, El Colegio de México, 2001.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, México, Porrúa, 1995.
- <http://www.IFE.org.mx/RFE2/>

UNA APROXIMACIÓN A LOS DERECHOS POLÍTICOS Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, EN LOS ESCENARIOS SOCIALES Y MARCOS JURÍDICOS DE PAÍSES LATINOAMERICANOS

*Byron R. BARILLAS**

SUMARIO: I. Introducción; II. Estado de la legislación indígena en diez países de América Latina y trece estados mexicanos; III. Experiencias exitosas de participación indígena en procesos electorales; Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En el campo de la investigación aplicada con perspectiva de derechos humanos, a la par de otras múltiples iniciativas, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha venido desarrollando esfuerzos encaminados a la construcción de indicadores, a fin de aproximarse a una medición de progresos de los derechos humanos en varios países de América Latina. Esto se ha hecho hasta el momento, partiendo de tres grandes campos temáticos de interés institucional a saber: 1) Administración de Justicia; 2) Participación Política, y 3) Educación en Derechos Humanos, tales dominios han sido cruzados a la vez por dos ejes transversales: Género y Diversidad Cultural centrado en grupos indígenas. Resultado de esta labor se han comenzado a elaborar “mapas de derechos humanos” que incluyen los avances logrados en el análisis de progresividad a partir de los indicadores.

* Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Unidad de Investigaciones Aplicadas.

Por su parte el tema indígena, es y ha sido objeto de atención institucional en varias dimensiones, una de ellas se orienta hacia la investigación y en particular hacia la posibilidad de construir indicadores específicos, que reflejen o permitan apreciar progresos en el reconocimiento de los derechos de los indígenas dentro del campo de la Participación Política, como base para emprender futuras acciones e iniciativas de apoyo.

En concordancia con ese interés, recién se han iniciado un nuevo esfuerzo investigativo para ampliar, profundizar y precisar conocimientos en el ámbito de la participación política de los indígenas, en tanto comunidades, pueblos o movimientos, inscrita en los procesos democráticos que adquirieron cierto vigor o comenzaron a reconfigurarse en la década de los años noventa, en la mayoría de países latinoamericanos.

Valga decir en términos generales, "que el ejercicio de los derechos políticos por parte de todos los ciudadanos y ciudadanas comprende un sinnúmero de condiciones, desde aquellas que hacen posible el ejercicio efectivo del sufragio, hasta la existencia de medios y mecanismos de participación directa en los asuntos de interés público.

Una parte de estas condiciones depende de las características y la eficiencia del sistema electoral y del régimen de partidos políticos; otra parte de la existencia de normas e instituciones que dotan de significado y efectos a la participación ciudadana y de instituciones (públicas y no gubernamentales) que la promueven"... (tomado de IIDH, Mapas de Derechos Humanos, introducción a la participación política).

En esta primera fase, la atención se ha ocupado en: a) Indagar respecto a casos emblemáticos o experiencias exitosas de participación indígena en procesos electorales, nacionales o locales, buscando hacer aproximaciones documentadas en torno a dichas experiencias; b) Desarrollar una exhaustiva revisión e identificación de marcos legales que abren espacios directos o implícitos al ejercicio de los derechos políticos de los grupos indígenas en diversos países latinoamericanos.

Los avances que deseamos compartir con los asistentes al IV Congreso Internacional sobre Derecho Electoral, es producto de este primer esfuerzo por adentrarnos en el terreno de los derechos

políticos electorales de las comunidades y pueblos indígenas la nuestra región latinoamericana.

El documento consta de dos partes que constituyen los avances antes indicados:

Primera Parte. Estado de la cuestión. En cuanto a los marcos legales (normativa constitucional e intermedia) se presenta una radiografía actualizada de la legislación indígena según las variables ordenadoras en los países seleccionados de la región latinoamericana. Un primer subapartado ofrece una visión de conjunto mediante cuadros que resumen resultados del estudio y luego se despliegan los cuadros que ordenan la información por Dominio y Variable.

Es decir, el tipo de normativa extraída expresa avances de lo que hasta hoy hemos identificado en materia política y de política electoral, la cual pudiera interpretarse como una especie de reactivos legales que han propiciado directa o indirectamente procesos participativos de comunidades, grupos y movimientos indígenas o la movilidad ascendente de representantes de dicho sector, sea en cargos públicos de elección o en cargos designados para instancias con cierto nivel de decisión.

Estos avances se hallan sometidos a un proceso de precisión conceptual y metodológica y de relación con otras variables de naturaleza relativamente distinta (normativa), que sin constituir específicamente derechos políticos se estiman como condiciones propicias para el ejercicio de éstos por parte de los pueblos indígenas, estamos hablando por ejemplo de los reconocimientos del derecho de costumbre, autonomías, pluriculturalidad, etc.

Segunda Parte. Análisis de casos. Se presentan 3 casos de participación electoral de movimientos indígenas en Bolivia, Colombia y Guatemala, textos susceptibles de ser enriquecidos por el análisis de corte más jurídico. Los mismos forman parte de otros casos sobre las cuales se está trabajando. Cada una de estas experiencias diferenciadas, son consideradas exitosas en relación al contexto en que ha sido desarrolladas y según las características y el grado de cohesión del movimiento o movimientos indígenas que han sido protagónicos en cada caso.

Hay que advertir sin embargo, que los tres casos tienen en común algún nivel de cobertura de los respectivos ordenamientos

jurídicos, que aunque disímiles en temporalidad subyace algún dispositivo jurídico (normativa) que ha fungido como factor clave para catapultar o desencadenar la participación de movimientos políticos indígenas por la vía electoral.

Adelantándonos a las interpretaciones y análisis que pueden derivarse de este estudio comparativo, quisiéramos decir que, un enjuiciamiento a la legislación en cuestión frente a las dinámicas y movimientos emergentes de carácter étnico urdidos en varios escenarios de la realidad latinoamericana en los últimos diez años, hace pensar, que independientemente de las intencionalidades políticas que subyacen a la norma jurídica en la coyuntura o contexto en que han sido establecidas, pareciera asistirse a una nueva forma de orientar la política ante la conflictividad social que potencialmente supone la diversidad étnico-cultural, ante todo en aquellos países o regiones de fuerte presencia indígena.

También pareciera estarse produciendo desde los sectores y nacionalidades dominantes una visibilidad y legitimación de colectividades históricamente marginadas, como el caso de los indígenas, a partir de una revaloración de lo étnico en la política. Tal revaloración bien podría ser un derivado —aunque no exclusivamente— de procesos de desgaste de los partidos políticos quienes urgidos por reconstruir sus bases sociales, se ven obligados a abrir o ceder espacios y cuotas de poder a otros actores sociales emergentes como una forma de religitimarse, sea mediante fórmulas de alianza u otros mecanismos de acercamiento, que en última instancia suponen la captación de votos cautivos.

Hay que decir finalmente que es satisfactorio En otro orden, hay que decir al final se espera con este aporte incentivar el análisis, la reflexión e investigación que contribuya a avanzar en la comprensión de tramas sociales tan complejas como las que genera la realidad y participación indígena, que atrae la atención de investigadores y especialistas en la materia desde distintas disciplinas, operadores de justicia, estudiantes y otros interesados.

II. ESTADO DE LA LEGISLACIÓN INDÍGENA EN DIEZ PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y TRECE ESTADOS MEXICANOS

AVANCE ESTUDIO COMPARATIVO

PAÍSES / ESTADOS INCLUIDOS EN ESTE AVANCE	
1- Bolivia 2- Colombia 3- Ecuador 4- Paraguay 5- Perú 6- Venezuela 7- Guatemala 8- Nicaragua 9- Panamá 10- Estados Unidos Mexicanos	Estados Federados de México: 11- Oaxaca 12- Veracruz 13- México 14- Campeche 15- San Luis Potosí

Criterios metodológicos

Obviando un desarrollo más amplio de la metodología empleada para la realización de este estudio comparativo, aquí únicamente pretendemos precisar los criterios para hacer lectura de las tablas. Es decir, para una lectura introductoria en este nivel de resultados, es pertinente dar a conocer de previo los campos categoriales y temáticos a partir de los cuales han sido ordenados los contenidos normativos referidos a cada país objeto del estudio.

La información consignada en cada tabla corresponde a extractos literales de los textos constitucionales, leyes, códigos o decretos previamente seleccionados sin que medie interpretación alguna, no obstante aparecen algunas anotaciones que enuncian los contenidos de disposiciones (artículos) que fueron excluidos debido a su extensión y por ser prescindibles para efectos de este ejercicio.

Hacia adentro, las tablas aparecen diferenciadas por País, por normativa constitucional y/o por normativa intermedia reflejada en Leyes especiales o Leyes ordinarias. Estas últimas que por su naturaleza reafirman la disposición constitucional, en algunos ordenamientos jurídicos ofrecen verdaderos desarrollos de la norma constitucional en términos de reglamentaciones y mecanismos de aplicación, por ejemplo Colombia y Bolivia.

Hacia fuera, la legislación étnica dispuesta en cada tabla, remite a los siguientes *Dominios* (2) y *Variables* (5) que fungen como ordenadores de la información:

Dominio 1: Participación política electoral.

Variable 1. Disposiciones explícitas que legitiman el derecho de los indígenas a participar en procesos electorales y ser electos en cargos públicos, a *nivel nacional*.

Variable 2. Disposiciones explícitas que legitiman el derecho de los indígenas a participar en procesos electorales y ser electos en cargos públicos, a *nivel local*. (regional o municipal)

Dominio 2. Reconocimiento de derechos políticos y espacios de participación.

Variable 3. Disposiciones que reconocen derechos políticos de los indígenas o promueven su participación o representación política a nivel local (sin explicitar acceso a cargos públicos por la vía electoral).

Variable 4. Disposiciones que otorgan acceso a representantes indígenas en cargos designados o de no elección (instituciones públicas o instancias gubernamentales).

Variable 5. Disposiciones electorales que implícita o indirectamente pueden generar espacios de participación indígena con candidaturas independientes o como movimientos políticos electorales.

A fin de favorecer una visión de conjunto del estudio comparativo que apunta constatar el estado de la legislación indígena en

países latinoamericanos con una considerable o significativa presencia étnica, iniciamos la presentación de los resultados con seis cuadros que resumen la normativa identificada y actualizada hasta el 2002, respecto a las 5 variables que corresponden a los Dominios 1 y 2 anteriormente enunciados.

RESUMEN DE LOS RESULTADOS

TABLA 1 RESUMEN GENERAL

RECONOCIMIENTO A DERECHOS INDÍGENAS EN LAS CONSTITUCIONES O LEYES DE VARIOS PAÍSES LATINOAMERICANOS, SEGÚN DOMINIOS Y VARIABLES ESTABLECIDOS

PAÍS	VAR.1		VAR.2		VAR.3		VAR.4		VAR.5	
1. Colombia	CN	Ley	CN					Ley		
2. Venezuela	CN			Ley						
3. Ecuador				Ley			CN	Ley	CN	
4. E.U. Mex.			CN		CN					Ley
5. México					CN					
6. Oaxaca			CN	Ley						
7. Campeche			CN							
8. Sn. Luis Potosí					CN					
9. Veracruz					CN					
18 Perú				Ley				Ley		
19. Nicaragua			CN	Ley	CN					
20. Bolivia						Ley		Ley		
21. Paraguay					CN					Ley
22. Panamá	CN									Ley
23. Guatemala										Ley

CN = Constitución Nacional
 Ley = Leyes, Códigos, Decretos

Byron R. Barillas

TABLA 2

DOMINIO 1: PARTICIPACIÓN POLÍTICA ELECTORAL																		
Variable 1. Disposiciones explícitas que legitiman el derecho de los indígenas a participar en procesos electorales y ser electos en cargos públicos, a <u>nivel nacional</u> .																		
	Año en que sanciona la norma																	
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Constitución Nacional																	
PAÍS																		
Colombia							↗											
Venezuela															↗			
Panamá										↗								
	Leyes especiales u ordinarias.																	

TABLA 3

DOMINIO 1: PARTICIPACIÓN POLÍTICA ELECTORAL																		
Variable 2. Disposiciones explícitas que legitiman el derecho de los indígenas a participar en procesos electorales y ser electos en cargos públicos, a <u>nivel local</u> (regional o municipal).																		
	Año en que sanciona la norma y otros años de reforma																	
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Constitución Nacional																	
PAÍS																		
E.U. Mexicanos							↗			↗								↗
Oaxaca											↗							
Campeche												↗						
Nicaragua	↗																	
	Leyes especiales u ordinarias																	
Ecuador													↗					
Perú																		↗
Venezuela																↗		

Derechos políticos y participación electoral de los pueblos indígenas

TABLA 4

DOMINIO 2: RECONOCIMIENTO DE DERECHOS POLÍTICOS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN																			
Variable 3. Disposiciones que reconocen derechos políticos de los indígenas o promueven su participación o representación política a nivel local (sin explicitar acceso a cargos públicos por la vía electoral)																			
	Año en que sanciona la norma																		
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
PAÍS	Constitución Nacional																		
E.U. Mexicanos																			✓
México (Estado)											✓								
Sn. Luis Potosí												✓							
Veracruz																✓			
Nicaragua											✓								
Paraguay								✓											
	Leyes especiales u ordinarias																		
Bolivia										✓									

TABLA 5

DOMINIO 2: RECONOCIMIENTO DE DERECHOS POLÍTICOS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN																			
Variable 4. Disposiciones que otorgan acceso a representantes indígenas en cargos designados o de no elección (instituciones o instancias públicas)																			
	Año en que se sanciona la norma y otros años de reformas																		
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
PAÍS	Constitución Nacional																		
Ecuador														✓					
	Leyes especiales u ordinarias																		
Bolivia												✓							
Ecuador													✓						
Perú														✓					
Colombia									✓	✓		✓			✓				

Byron R. Barillas

TABLA 6

DOMINIO 2: RECONOCIMIENTO DE DERECHOS POLÍTICOS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN																		
Variable 5. Disposiciones electorales que implícita o indirectamente pueden generar espacios de participación indígena con candidaturas independientes o como movimientos políticos electorales.																		
	Año en que se sanciona la norma y otros años de reformas																	
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Constitución Nacional																	
PAÍS																		
Ecuador												✓		✓				
	Leyes especiales u ordinarias																	
Panamá													✓					
Guatemala	✓		✓															
Paraguay												✓						
E.U. Mexicanos												✓						
												✓						

DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS POR DOMINIO Y VARIABLES

Dominio 1. Participación política electoral

Variable 1		
Disposiciones explícitas que legitiman el derecho de los indígenas a participar en procesos electorales y ser electos en cargos públicos, a <u>nivel nacional</u> .		
PAÍSES	NORMATIVA CONSTITUCIONAL	NORMATIVA INTERMEDIA O LOCAL
COLOMBIA	<p>Constitución Política de Colombia de 1991 (actualizada hasta 2001)</p> <p>Art. 171. El <u>Senado de la República</u> estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. //.....Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.</p> <p>Artículo 176. La <u>Cámara de Representantes</u> se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales...../// ///.....La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de.....///.</p>	<p>Ley 649 de 2001 (marzo 27); por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia.</p> <p>ART. 1°. De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Política habrá una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos.....///.</p> <p>Esta circunscripción constará de cinco (5) curules distribuidas así:, una, (1) para las comunidades indígenas,///</p> <p>ART.2°. Candidatos de las comunidades indígenas. Los candidatos de las comunidades indígenas que aspiren a ser elegidos a la Cámara de Representantes por esta circunscripción deberán.</p> <p>Nota: Los Decretos 55 y 56 de Enero 2002 estipulan o acuerdan la participación de los representantes indígenas en ambas Cámaras para las elecciones de ese año.</p>
GUATEMALA	<p><u>Nota:</u> Los acuerdos de Paz firmados en 1995, es el marco político constitucional que fundamenta el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en diversos ámbitos, pero no se hace ninguna referencia a derechos políticos y menos a participación en procesos electorales.</p>	

...Variable 1

PAÍSES	NORMATIVA CONSTITUCIONAL	NORMATIVA INTERMEDIA O LOCAL
<p>VENEZUELA</p>	<p>Constitución Política de 1999 (nueva y vigente).</p> <p>Cap. VIII. De los Derechos de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Art. 125. Los pueblos indígenas tiene derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley.</p> <p>** El término pueblo no podrá interpretarse en esta Constitución en el sentido que se le da en el derecho internacional.” (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36860. 30 de diciembre de 1999).</p> <p>DISPOSICIONES TRANSITORIAS.</p> <p>Sexta. A los fines previstos en el artículo 127 de esta Constitución, mientras se apruebe la ley orgánica respectiva, la representación de los pueblos indígenas en la Asamblea Nacional se elegirá de la siguiente manera: Se elaborarán tres listas nacionales correspondientes a las regiones de Occidente integrada por los estados...///...Se elegirá un representante indígena por cada una de las tres regiones por listas nacionales...///...Las comunidades y organizaciones indígenas correspondientes a cada región postularán a los candidatos respectivos, quienes deberán...///... Se declarará electo el representante indígena que obtenga el mayor número de votos de todo el país en cada una de las tres listas nacionales.</p> <p>En las elecciones de los Consejos Legislativos de los estados y en los Consejos de los municipios con población indígena, se adoptará el mecanismo de representación aquí previsto.</p> <p>Séptima. A los fines previstos en el artículo 125 de esta Constitución, mientras se apruebe la ley orgánica correspondiente, la elección de los representantes indígenas a la Asamblea Nacional y a los Consejos Legislativos Estatales y Municipales se regirá por los siguientes requisitos de postulación y mecanismos: Todas las comunidades u organizaciones indígenas podrán postular candidatos y candidatas. Los requisitos para ser candidato o candidata son los siguientes:...///..</p> <p>...Para los efectos de la representación indígena al Consejo Legislativo Estatal y a los Consejos Municipales con población indígena, se tomará el censo oficial de 1992...///. El Consejo Nacional Electoral garantizará con apoyo de expertos indigenistas y organizaciones indígenas el cumplimiento de los requisitos aquí señalados.</p>	<p>Estatuto Electoral del 2000.</p> <p>Art. 6. En cada Estado y en el Municipio Libertador del Distrito Metropolitano de Caracas, se elegirán tres diputados a la Asamblea Nacional más un número de diputados...///</p> <p>Los tres representantes de los pueblos indígenas se elegirán de conformidad con la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución.</p> <p>Art. 7. Para integrar los consejos legislativos de los estados se elegirá el número de diputados que resulte de la aplicación de la siguiente escala:///.</p> <p>En los consejos legislativos de los estados con población indígena, los representantes de los pueblos indígenas se elegirán de conformidad con la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución.</p>

Derechos políticos y participación electoral de los pueblos indígenas

....Variable 1

PAÍSES	NORMATIVA CONSTITUCIONAL	NORMATIVA INTERMEDIA O LOCAL
PANAMÁ	<p>Constitución Política de Panamá de 1972.</p> <p>DISPOSICIONES TRANSITORIAS</p> <p>Art.11. Hasta tanto sean creadas y demarcadas las Comarcas Indígenas de la República, la Ley creará un circuito electoral formado por los Corregimientos del oriente de la Provincia de Chiriqui habitados mayoritariamente por la población guaymí, en el cual ésta elegirá un Legislador principal y sus respectivos suplentes, como miembros de la Asamblea Legislativa.</p> <p>DISPOSICIONES FINALES.</p> <p>Art.318. Esta constitución entrará en vigencia a partir del 11 de octubre de 1972.</p> <p>Constitución Política de Panamá reformada de 1994 (vigente)</p> <p>Art.141: "La Asamblea Legislativa se compondrá de los Legisladores que resulten elegidos en cada Circuito Electoral, de conformidad con las bases siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cada Provincia y la Comarca de San Blas se dividirán en Circuitos Electorales. 2. La Provincia de Darién y la Comarca de San Blas tendrán dos Circuitos Electorales cada una, y en éstos se elegirá un Legislador por cada Circuito Electoral. <p>///...</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Cada Circuito Electoral tendrá un máximo de cuarenta mil habitantes y un mínimo de veinte mil habitantes, pero la Ley podrá crear Circuitos Electorales que excedan el máximo o reduzcan el mínimo anteriores, para tomar en cuenta las divisiones políticas actuales, la proximidad territorial, la concentración de la población indígena, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de la población en Circuitos Electorales". 	

Byron R. Barillas

Variable 2.		
Disposiciones explícitas que legitiman el derecho de los indígenas a participar en procesos electorales y ser electos en cargos públicos, a <u>nivel local</u> (regional o municipal)		
PAÍSES	NORMATIVA CONSTITUCIONAL	NORMATIVA INTERMEDIA O LOCAL
ECUADOR		<p>Ley 27 de 1997. Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.</p> <p>...///...</p> <p>Art.42. De los pueblos indígenas y negros. Los pueblos indígenas y negros a través de sus organizaciones tradicionales podrán:</p> <p>...///... Representar a sus organizaciones ante los municipios, consejos provinciales y demás entidades públicas.</p>
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	<p><i>NOTA: La normativa sobre derechos políticos por usos y costumbres se origina en el Art. 4 de la reforma constitucional de 1991, con modificaciones en las reformas constitucionales de 1994.</i></p> <p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Decreto de reforma del 2001 (vigente).</p> <p>ART 2º.</p> <p>A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:///</p> <p>VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.</p> <p>Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.</p>	

Derechos políticos y participación electoral de los pueblos indígenas

...Variable 2

ESTADOS FEDERADOS DE MÉXICO		
PAÍSES	NORMATIVA CONSTITUCIONAL	NORMATIVA INTERMEDIA O LOCAL
OAXACA	<p>Constitución Política de Oaxaca de 1990 (con reformas o adiciones de 1995).</p> <p>ART. 25</p> <p>Las elecciones son actos de interés público. Su organización y desarrollo es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Estatal Electoral. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad son sus principios rectores....</p> <p>La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos.</p>	<p>Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca de 1995.</p> <p>Art. 25</p> <p>Las elecciones municipales tendrán lugar en la fecha que determine el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, en las que se respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las comunidades.</p> <p>Art. 34.- Son atribuciones de los Ayuntamientos:..... XXIII.- Formular y fomentar programas de organización y participación comunitaria, en los trabajos colectivos de beneficio común que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del Municipio. Conforme a los usos y costumbres de cada región étnica.</p> <p>Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, de 1995.</p> <p>** Reconoce la elección de autoridades municipales en los municipios oaxaqueños, por el régimen de usos y costumbres.</p> <p>**En la reforma electoral de 1997 se avanza en este terreno, y se da reconocimiento pleno a los Usos y Costumbres de los municipios que eligen a sus autoridades de manera directa, <u>a través de asambleas</u>, y se deja que sean los propios interesados quienes organicen y desarrollen la elección, sin intervención de la autoridad electoral.</p>
CAMPECHE	<p>Constitución Política del Estado de Campeche de 1996.</p> <p>Art. 7.</p> <p>...///</p> <p>Las leyes del Estado deberán establecer mecanismos que garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en los distintos ámbitos y niveles de gobierno comunal, municipal y estatal.</p> <p>.....///</p>	

...Variable 2

PAÍS	NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL	NORMATIVIDAD INTERMEDIA O LOCAL
NICARAGUA	<p>Constitución Política de Nicaragua de 1985 (reformada).</p> <p>Art. 180: "Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales. El Estado garantiza a estas comunidades...la libre elección de sus autoridades y representantes".</p>	<p>Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua, Ley 28 de 1987.</p> <p>Art. 15. En cada una de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica funcionarán, sujetos a la Constitución Política de Nicaragua y a este Estatuto, los siguientes órganos de administración: 1- Consejo Regional 2- Coordinador Regional 3- Autoridades Municipales y Comunales 4- Otros.....//...</p> <p>Capítulo II. Del Consejo Regional.</p> <p>Art. 19. Cada Consejo Regional estará compuesto por cuarenta y cinco Miembros elegidos por voto universal, igual, directo, libre y secreto, debiendo estar representadas todas las comunidades étnicas de la Región Autónoma respectiva, de acuerdo con el sistema que determina la Ley Electoral.</p> <p>Art. 20. Serán también Miembros del Consejo Regional, con voz y voto, los Representantes ante la Asamblea Nacional de su correspondiente Región Autónoma.</p> <p>NOTA: En los subsiguientes artículos se regulan requisitos de los miembros: ciudadanos que pueden elegir para C.R; atribuciones del Consejo; periodo, quórum, otros. (Artos. 21 al 26).</p> <p>Cap. III. De la Junta Directiva de los Consejos Regionales.</p> <p>Art. 27. La Junta Directiva de cada Consejo Regional estará integrada por un presidente, dos vice-presidentes, dos secretarios y dos vocales, debiendo estar representadas en ella cada una de las comunidades étnicas de la respectiva Región Autónoma. Su período será de dos años y tendrá las funciones que determine el presente Estatuto y el Reglamento respectivo.</p> <p>NOTA: El Art. 28 se refiere a las atribuciones de esta Junta Directiva.</p> <p>Ley Electoral de Nicaragua del 2000 (enero). Deroga Ley Electoral de 1996 y sus reformas de 1997).</p> <p>Art. 71. En las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica podrán formarse partidos regionales, cuyo ámbito de acción estará limitado a sus circunscripciones. Los requisitos serán los mismos establecidos para los partidos nacionales, pero remitidos a la división política administrativa de las Regiones Autónomas. En el caso de las organizaciones indígenas para que formen los partidos regionales se respetará su propia forma natural de organización y participación. Los partidos regionales podrán postular candidatos para Alcaldes, Vicealcaldes y Consejales Municipales y para Consejales y Diputados de las Regiones Autónomas.</p> <p>Art. 142. Los cuarenta y cinco miembros de cada uno de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica serán electos en quince circunscripciones de acuerdo con las siguientes demarcaciones:...//.....</p> <p>Cap. IV. De la Elección de los Consejos Regionales de la Costa Atlántica.</p> <p>Art. 152. Para la elección de los Miembros de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, se aplicará el sistema de representación proporcional por cociente electoral y a cada lista se le asignará tantos escaños como resulten de dividir el total de votos obtenidos entre el cociente electoral de la circunscripción. Se escogerán los candidatos en el orden en que hayan sido presentados hasta alcanzar el número que corresponda a cada lista.</p> <p>NOTA: El Art. 153 se refiere al procedimiento para aquellos escaños que no resulten asignados.</p>

Derechos políticos y participación electoral de los pueblos indígenas

....Variable 2

PAÍSES	NORMATIVA CONSTITUCIONAL	NORMATIVA INTERMEDIA O LOCAL
PERÚ		<p>** El artículo 12° de la N° 27683, publicada el 15 Ley de Elecciones Regionales de marzo del año 2002, ha establecido que la lista de candidatos al Consejo Regional debe estar integrada por un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.</p> <p>** El inciso 3, artículo 10° de la Ley de Elecciones Municipales N° 26864, modificado por Ley N° 27734 del 2002, establece asimismo que la lista de candidatos a regidores de cada una de las municipalidades provinciales del país debe estar integrada por un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.</p>
VENEZUELA		<p>Estatuto Electoral del 2000.</p> <p>Art. 8. Para integrar los consejos municipales, se elegirán el número de consejales de conformidad con la siguiente escala: ...///...</p> <p>En los consejos municipales de los municipios con población indígena, los representantes de los pueblos indígenas se elegirán de conformidad con la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución.</p>

Dominio 2. Reconocimiento de derechos políticos y espacios de participación.

Variable 3.		
Disposiciones que reconocen derechos políticos de los indígenas o promueven su participación o representación política a nivel local (sin explicitar acceso a cargos públicos por la vía electoral).		
PAISES	NORMATIVA CONSTITUCIONAL	NORMATIVA INTERMEDIA O LOCAL
BOLIVIA		<p>Ley de la Participación Popular. Ley 1551 de 1994. (Modificada por Ley 1702, Julio 1996).</p> <p>Art. 1. La presente Ley reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular, articulando a las Comunidades Indígenas, Pueblos indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales, respectivamente, en la vida jurídica, política y económica del país...//... Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, incorporando la participación ciudadana en un proceso de democracia participativa y...////...</p> <p>Art. 3. (Organizaciones Territoriales de Base y representación).</p> <p>Se define como sujetos de la Participación Popular a las Organizaciones Territoriales de Base, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias.</p> <p>Art.7. Derechos de las Organizaciones Territoriales de Base.</p> <p>NOTA: No hacen ninguna referencia explícita a procesos para elegir o ser electos en cargos públicos de elección popular.</p> <p>Art. 23. Condiciones para la Coparticipación Tributaria, ...////...</p> <p>III. Los Gobiernos Municipales deberán asignar a inversiones públicas por lo menos el 85% de los recursos de la Coparticipación Tributaria para la Participación Popular.</p> <p>Decreto No.23858 de 1994. Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base</p> <p>Art. 14. <u>Comités de Vigilancia</u>. I. Los Comités de Vigilancia son instancias organizativas de la sociedad civil que articulan demandas de las Organizaciones Territoriales de Base, con la planificación participativa municipal, la vigilancia social de la administración municipal y la canalización de iniciativas y acciones que beneficien a la colectividad.....////.. Los incisos II, III y IV regulan su constitución.</p> <p>El Artículo 16, incisos del I al IV, reconoce un solo representante al Comité de Vigilancia, por Cantón o Distrito y el procedimiento de designación.</p> <p>Los Artículos 22 a 25 se refieren a la creación, rol, objetivos, conformación y ámbito de acción de <u>los Consejos Provinciales de Participación Popular</u>, instancia que involucra a los Comités de Vigilancia, Asociaciones de OTBs, representantes municipales y Comités Cívicos provinciales para garantizar el impacto de la planificación municipal y la inversión en la circunscripción de la Provincia. .</p>

Derechos políticos y participación electoral de los pueblos indígenas

....Variable 3

PAÍSES	NORMATIVA CONSTITUCIONAL	NORMATIVA INTERMEDIA O LOCAL
Bolivia		<p>Decreto 24447 de 1996 (Diciembre). Decreto reglamentario a la LPP y Descentralización.</p> <p>Art.1. Definición. Para el ejercicio de los derechos y deberes que las leyes del país reconocen en favor de las Organizaciones Territoriales de Base, se consideran como tales a los pueblos indígenas, las comunidades indígenas, las comunidades campesinas y las juntas vecinales.</p> <p>Art.4.- Supervisión y vigilancia.- En aplicación del artículo 4 de la Ley 1702, las Organizaciones Territoriales de Base, tienen derecho a supervisar los servicios públicos del municipio transferidos por la Ley de Participación Popular.</p> <p>Ley 2235 del 2000, Ley del Diálogo Nacional.</p> <p>Capítulo II. Del control social en el nivel municipal.</p> <p>Art.27. <u>Comités de Vigilancia</u>. I. El control social en el nivel municipal y en las mancomunidades municipales, se ejercerá por medio de los Comités de Vigilancia reconocidos por la Ley No.1551 de Participación Popular. II. Los Comités de Vigilancia tendrán, además de las ya reconocidas por disposiciones legales vigentes, la facultad de vigilar y controlar la totalidad de los recursos administrados por los Gobiernos Municipales, incluyendo los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000.</p>
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Decreto de reforma 2001 (Vigente).</p> <p>Art. 115. ...// .Fracción III. Último párrafo. Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.</p> <p>ARTÍCULOS TRANSITORIOS.</p> <p>Artículo Tercero. Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, <u>a fin de propiciar su participación política.</u></p>	

....Variable 3

PAÍSES	NORMATIVA CONSTITUCIONAL	NORMATIVA INTERMEDIA O LOCAL
ESTADO DE MÉXICO	<p>Constitución Política del Estado de México de 1995 (vigente)</p> <p>Art. 17. ...///</p> <p>Las autoridades promoverán el bienestar de estos grupos mediante las acciones necesarias, convocando incluso a la sociedad, en especial en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, así como en todas aquellas que, con respeto a las expresiones y manifestaciones de su cultura, faciliten e impulsen la participación de quienes los integran en todos los ámbitos del desarrollo del Estado y en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás habitantes.</p>	
ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ	<p>Constitución Política del Estado de San Luis Potosí de 1996 (vigente).</p> <p>Art. 9 ...///</p> <p>El Estado promoverá la integración de Consejos Indígenas para cada etnia, como coadyuvantes y auxiliares de la acción del Estado de acuerdo a las formas específicas de organización que determine cada una de ellas.</p>	
ESTADO DE VERACRUZ	<p>Constitución Política del Estado de Veracruz de 2000.</p> <p>Art. 71...///</p> <p>VIII. Los ayuntamientos estarán facultados para que en la distribución de los recursos que le asigne el Congreso del Estado, sean consideradas de manera prioritaria las comunidades indígenas. Esta distribución se realizará con un sentido de equidad, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y las necesidades de dichas comunidades, incorporando representantes de éstas a los órganos de planeación y participación ciudadana, en los términos de la Ley Orgánica del Municipio Libre:...///.</p>	<p>Ley Orgánica del Municipio (vigente)</p> <p>Art. 35. Los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:...///</p> <p>X. Distribuir los recursos que le asigne el Congreso del Estado considerando de manera prioritaria a las comunidades indígenas, con un sentido de equidad, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y a las necesidades de dichas comunidades, incorporando representantes de éstas a los órganos de planeación y participación ciudadana, en los términos que señalen la Constitución del Estado y esta Ley:...///</p>
NICARAGUA	<p>Constitución Política de 1995 (Ley de Reforma Parcial de la Constitución)</p> <p>Título IX "División Político-Administrativa", Capítulo II "Comunidades de la Costa Atlántica"</p> <p>Art. 180: "Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales. El Estado garantiza a estas comunidades...la libre elección de sus autoridades y representantes".</p>	
PARAGUAY	<p>Constitución Política de 1992.</p> <p>Art.65: Del Derecho a la Participación. Se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con su uso consuetudinarios, ésta Constitución y las leyes nacionales"</p>	

Derechos políticos y participación electoral de los pueblos indígenas

Variable 4.		
Disposiciones que otorgan acceso a representantes indígenas en cargos designados o de no elección (instituciones públicas o instancias gubernamentales)		
PAÍSES	NORMATIVA CONSTITUCIONAL	NORMATIVA INTERMEDIA O LOCAL
BOLIVIA		<p>Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria, Ley 1715 de 1996 (octubre).</p> <p>Art. 11. Composición. I La Comisión Agraria Nacional está compuesta por: ...///...</p> <p>8. El presidente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB).</p>
ECUADOR	<p>Constitución Política de 1998 (vigente 2002).</p> <p>Art. 84. El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: ...///...</p> <p>14- Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley.</p> <p>Cap. 2. Del Tribunal Constitucional. Art. 275...///...Los vocales del Tribunal Constitucional...///... Serán designados por el Congreso Nacional por mayoría de sus integrantes, de la siguiente manera: ...///...Uno, de la terna enviada por las centrales de trabajadores y las organizaciones indígenas y campesinas de carácter nacional, legalmente reconocidas.</p>	<p>Ley de Desarrollo Agrario de 1997 (abril).</p> <p>Art. 29. Integración del Consejo Superior del INDA.</p> <p>...///... Dos representantes de las organizaciones nacionales de indígenas, montubios, afroecuatorianos y campesinas en general, legalmente constituidas.</p>
PERÚ		<p>Decreto 12-98 de 1998. Reglamento de Organización y funciones del Ministerio de Promoción de La Mujer y del Desarrollo Humano -Promudeh--.</p> <p>Disposiciones complementarias. Comisión de Asuntos Indígenas.</p> <p>Primera. La Comisión de Asuntos Indígenas es el órgano multisectorial encargado de promover la mejor articulación entre las demandas de las comunidades campesinas y nativas y la oferta de servicios por parte del Estado. Está conformada por: ...///...dos representantes de las comunidades campesinas y, dos representantes de las comunidades nativas.</p>

....Variable 4

PAÍSES	NORMATIVA CONSTITUCIONAL	NORMATIVA INTERMEDIA O LOCAL
COLOMBIA		<p>Ley 160 de 1994, Ley de Reforma Agraria (agosto)</p> <p>ART. 5o. El Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino será dirigido por el Ministerio de Agricultura, el cual estará asistido por el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino...//...</p> <p>El Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino estará integrado de la siguiente manera:</p> <p>...//...- Dos representantes de las organizaciones indígenas nacionales legalmente constituidas y reconocidas.</p> <p>ART. 15. *MODIFICADO. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria será dirigido por una Junta Directiva y administrado por un Gerente General y tendrá el personal que señale el Gobierno.</p> <p>La Junta Directiva del Instituto tendrá los siguientes miembros:</p> <p>///.....-Un representante de las organizaciones indígenas que integran el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.</p> <p>ART. 107. El Ministerio de Agricultura establecerá un Fondo de Organización y Capacitación Campesina para promover...//... para participar efectivamente en las diferentes instancias democráticas de decisión.//... El Fondo será administrado y reglamentado por un Comité Ejecutivo conformado de la siguiente manera:</p> <p>-Tres (3) representantes de las organizaciones Campesinas y uno (1) de las organizaciones Indígenas.</p> <p>El Comité Ejecutivo estará asesorado por un Comité de Concertación, conformado por representantes de las organizaciones campesinas e indígenas con asiento en el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.</p> <p>Ley 152 de 1994 (Julio). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.</p> <p>ART. 9o. Consejo Nacional de Planeación. El Consejo Nacional de Planeación será convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo, y estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así:</p> <p>1. En representación de las entidades territoriales sus máximas autoridades administrativas así:</p> <p>Cuatro (4) por los municipios y distritos, cuatro (4) por las provincias que llegaren a convertirse en entidades territoriales, cinco (5) por los departamentos, uno por las entidades territoriales indígenas y uno por cada región que llegare a conformarse en desarrollo de lo previsto por el artículo 307 de la Constitución Política.</p> <p>//.....</p> <p>7. Cinco (5) en representación de los indígenas, de las minorías étnicas y de las mujeres; de los cuales uno (1) provendrá de los indígenas, uno (1) de las comunidades negras, otro de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, escogidos de ternas que presenten las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que los agrupen, y dos (2) mujeres escogidas de las Organizaciones no Gubernamentales.</p>

...Variable 4

<p>...Colombia.</p>		<p>Decreto 2284 de 1994. Reglamenta el Consejo Nacional de Planeación y designación por parte del Presidente de la República.</p> <p>Art. 5. Las siguientes organizaciones con personería jurídica presentarán ternas para la designación por el Presidente de la República de los representantes correspondientes ante el Consejo Nacional de Planeación: (...) Numeral 6. Para los representantes de los indígenas y las minorías étnicas las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que agrupen a los indígenas, las comunidades negras y...///...</p> <p>Decreto 1397 de 1996. Crea Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas.</p> <p>Por medio de este Decreto se crean dos comisiones: La Comisión Nacional de Territorios Indígenas, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Integral. Una de sus funciones es la de concertar la programación para la Constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de los resguardos y la conversión de reservas indígenas a resguardos. La segunda, denominada Mesa de Concertación entre los pueblos indígenas y el Estado de "todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y de hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se llegue...".</p> <p>Ley 99 de 1993 . Crea Ministerio del Medio Ambiente y se organiza el Sistema Nacional Ambiental.</p> <p>Art. 13. El Consejo Nacional Ambiental estará integrado por los siguientes miembros: (...) un representante de las comunidades indígenas. El gobierno nacional reglamentará la periodicidad y la forma en que serán elegidos los representantes de las entidades territoriales...///...de las etnias...///</p> <p>Art. 26. El Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales –CAR- estará integrado : (...) f. Un representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas: (...)</p> <p>Art. 31. Las CAR ejercerán las siguientes funciones: (...)Numeral 28. Promover y ejecutar programas de abastecimiento de aguas a las comunidades indígenas y negras tradicionalmente asentadas en el área de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades competentes (...) Numeral 29. Apoyar a los Concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los consejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Nacional.</p> <p>Art. 67. Los territorios indígenas tendrán las mismas funciones y deberes definidos para los municipios en materia ambiental.</p>
<p>..Colombia</p>		<p>Decreto 1124 de 1999. Reestructura Ministerio Medio Ambiente</p> <p>Art.18. Composición del Consejo Nacional Ambiental. Estará integrado por los siguientes miembros:...///...Un representante de las Comunidades Indígenas...///</p>

Variable 5.		
Disposiciones electorales que implícita o indirectamente pueden generar espacios de participación indígena con candidaturas independientes o como movimientos políticos electorales.		
PAÍSES	NORMATIVA CONSTITUCIONAL	NORMATIVA INTERMEDIA O LOCAL
ECUADOR	<p>Constitución Política de 1996 (reformada).</p> <p>Art. 55. Los partidos políticos legalmente reconocidos pueden prestar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular.</p> <p>Pueden también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos.</p> <p>Disposiciones Transitorias. ...///...</p> <p>Quinta. En los comicios de 1996 los tribunales no podrán negar la inscripción de ciudadanos independientes como candidatos a dignidades de elección popular por falta de adecuación de las leyes pertinentes a las reformas de la Constitución.</p> <p>NOTA: Las reformas a la C.N. de 1998, en el Cap. I. De las elecciones, Art. 98, ratifica lo dispuesto por la C.N. de 1996 en el artículo 55 antes señalado.</p>	
PANAMÁ		<p>Código Electoral (reformado por Ley 22 de 1997).</p> <p>Sección 4 a. Postulaciones de Candidatos a Concejales y a Representantes de Corregimientos.</p> <p>Art. 209. Dentro del periodo que se señale, los partidos políticos y los candidatos independientes presentarán por separado, las postulaciones de sus candidatos principales y suplentes a Concejales y a Representantes de Corregimientos.</p> <p>La postulación se presentará mediante memorial firmado por los candidatos. Cuando la postulación la haga un partido político, el memorial será firmado por el Presidente del organismo competente para la postulación o por las personas previamente designadas para tal efecto.</p>

Derechos políticos y participación electoral de los pueblos indígenas

...Variable 5

PAÍSES	NORMATIVA CONSTITUCIONAL	NORMATIVA INTERMEDIA O LOCAL
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS		<p>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, con referencia a reformas de 1996. Capítulo II. De las Agrupaciones Políticas Nacionales.</p> <p>Art. 33. 1. Las Agrupaciones Políticas Nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada. 2. Las agrupaciones políticas nacionales no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de "partido" o "partido político".</p> <p>Art. 34. 1. Las agrupaciones políticas nacionales solo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político. No podrán hacerlo con coaliciones...///</p> <p>Art. 35. 1. Para obtener el registro como agrupación política nacional, quien lo solicite deberá acreditar ante el Instituto Federal Electoral los siguientes requisitos: A) Contar con un mínimo de 7,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional, además, tener delegaciones en cuando menos 10 entidades federativas, y...///</p> <p>Nota: En los siguientes incisos del 2 al 13 se regula todo lo relacionado con el registro de estas entidades, procedimientos, beneficios, obligaciones, etc.</p>
GUATEMALA		<p>Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985. Decreto 1-85.</p> <p>Art. 97. Concepto. Los comités cívicos electorales son organizaciones políticas, de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular, para integrar corporaciones municipales.</p> <p>Art. 98. Función de los comités. Los comités cívicos electorales cumplen la función de representar corrientes de opinión pública, en procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales.</p> <p>Art. 102. Derechos de los comités. Los comités cívicos electorales gozan de los derechos siguientes: a) Postular candidatos para integrar corporaciones municipales...///...</p> <p>NOTA: Esta Ley regula también Requisitos; Personalidad Jurídica; normas de organización y funcionamiento; Obligaciones; Constitución; etc. (Artos. 99, 100 a 114)</p> <p>Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Acuerdo 181-87 de 1987.</p> <p>Art. 17.- Organización de Comités Cívicos Electorales. Con el propósito de postular candidatos para integrar municipalidades conforme al artículo 97 de la Ley Electoral, podrán organizarse en cada municipio comités cívicos electorales, con un mínimo de 1,000 afiliados que sepan leer y escribir en el Distrito Metropolitano, de 500 también alfabetos en las cabeceras departamentales y de 100 en los demás municipios, en los que por lo menos el cincuenta por ciento deben saber leer y escribir.../</p> <p>NOTA: En subsiguientes artículos se regula Inscripción de comités y postulantes, órganos postulantes y postulación de comités cívicos. (Artos. 18, 19 y 22).</p>

....Variable 5

PAÍSES	NORMATIVA CONSTITUCIONAL	NORMATIVA INTERMEDIA O LOCAL
PARAGUAY		<p>Código Electoral, Ley 834 de 1996.</p> <p>LIBRO II Partidos y movimientos políticos.</p> <p>Art.8. La fundación, organización, funcionamiento y extinción de los partidos o movimientos políticos existentes o por constituirse se regirán por las disposiciones de este Código. Todos los paraguayos, desde los diez y ocho años de edad...///..tienen garantizado el derecho de asociarse en partidos o movimientos políticos.</p> <p>Art. 9. Se garantiza a los partidos y movimientos políticos el derecho a su existencia, inscripción, gobierno propio y libre funcionamiento...///</p> <p>Art. 10. Los partidos y movimientos políticos son personas jurídicas de derecho público interno. Tienen la finalidad de asegurar, en el interés del régimen democrático, la autenticidad del sistema representativo y la defensa de los derechos humanos.</p> <p>Cap. IV. De las Candidaturas de Movimientos Políticos. Art. 85. Todos los ciudadanos legalmente habilitados tienen derecho a presentarse como candidatos de Movimientos políticos, para los distintos cargos electivos nacionales, departamentales o municipales, nominales y pluripersonales.</p>

II. EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN PROCESOS ELECTORALES

I. Bolivia: El caso del MAS

El caso del partido indígena-campesino Movimiento al Socialismo.¹ Producto de un renovado proceso político que según analistas como Xavier Albó se inició a principios del año 2000, inesperadamente el partido campesino indígena de reciente formación denominado Movimiento al Socialismo —MAS— con un importante apoyo popular, se erigió como segunda fuerza con más votos (581.884 = 20.9%) en las elecciones parlamentarias del 30 de junio del 2002.

Como resultado electoral, en el nuevo parlamento instalado en agosto de 2002, los representantes campesinos indígenas alcanzaron una presencia de titulares sin precedentes. Según los datos lograron ocupar 24 escaños (18%) en la Cámara Baja de Diputados, mientras tanto, después de no haber antecedente sobre presencia alguna en la Cámara Alta de Senadores, en esta oportunidad lograron 3 representantes (11%).

En la distribución parlamentaria de dichos representantes por partido, la mayoría de diputados y senadores pertenecen al MAS y MIP (22 y 2 respectivamente) liderados por campesinos indígenas; 1 senador del MNR; 1 diputada del MIR y 1 diputado del MNR.

Este cuadro de correlación campesino indígena, se complementa además con otros parlamentarios electos del MAS (18), que sin ser campesinos indígenas se adhirieron a este partido, contando además con el apoyo del único diputado titular del Partido Socialista quien votó también por la fórmula del MAS. Si se suman estos otros parlamentarios no campesinos indígenas, la correlación a favor del MAS hace un total de 9 senadores (33% de la Cámara Alta) y 36 diputados (27% de la Cámara Baja).

¹ La experiencia reciente del MAS en el proceso parlamentario del 2002, es un resumen tomado principalmente del análisis de coyuntura, que con exhaustiva descripción aporta Xavier Albó en su artículo “La nueva correlación campesino indígena en el Parlamento”.

No obstante debe anotarse que en términos reales, para que la bancada de oposición MAS—MIP—PS pueda tener una incidencia de peso en aquellas decisiones parlamentarias que exijan al menos dos tercios, requerirá de la adhesión eventual de algunos representantes de la Nueva Fuerza Republicana —NFR— y/u otros parlamentarios fluctuantes, ya que su correlación está levemente por debajo del tercio en ambas cámaras. Por su parte, la coalición gobernante Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)/ el Movimiento Bolivia Libre (MBL)/ el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR)/ la Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y Acción Democrática Nacionalista (ADN) tampoco cuenta por sí sola con esos dos tercios de votos. (Albó, X.,2002/ Artículo periodístico, 1 julio 2002).

Antecedentes: de movimientos a partidos
campesinos indígenas

En los años noventa comenzó a despuntar en Bolivia una tendencia de participación indígena en los escenarios electorales, con la característica de ser definida cada vez más como estrategia propia de las organizaciones y menos o no exclusivamente como una participación cooptada por los partidos políticos tradicionales. Tal incursión de los grupos indígenas en procesos electorales como una de las formas de participación política, no expresa, sin embargo, la existencia de un movimiento o formas organizativas que representen a los pueblos indígenas en su conjunto. Por ejemplo, la tradición participativa de los indígenas andinos (aymara y quechua) caracterizada por diversas expresiones políticas indianistas como el caso de los katarismos, es diferente, con los indígenas de Oriente, Chaco y Amazonia en donde los procesos políticos organizativos son más recientes y están ligados al surgimiento y consolidación de la Confederación Indígena del Oriente Boliviano —CIDOB— (Wray N. 1997). Debe señalarse por otra parte, que un factor importante en el proceso de politización étnica lo constituyó la crisis de la izquierda, luego del fracaso de los primeros años de gobierno civil y la gradual pérdida de credibilidad del discurso político revolucionario de la izquierda boliviana...(Assies, W. 2000).

En el caso de la CIDOB fundada en 1982, es producto de un movimiento indígena que surgió en una región de tierras bajas de Bolivia con la participación de cuatro pueblos que venían desarrollando una serie de luchas y movilizaciones en los años setenta...² Los 32 pueblos indígenas asentados en las tierras bajas de Bolivia, también presentan grandes diferencias poblacionales que afectan el proceso organizativo, territorial y participativo a nivel municipal, por ejemplo, el grupo guaraní y el chiquitano con una población aproximada de más de 70,000 personas, contrasta con pueblos como el araona y el yaminagua con menos de 100 personas.

Una de las implicaciones de tales diferencias poblacionales, tendrían que ver con complicaciones en el reconocimiento y funcionamiento político administrativo de la territorialidad indígena, introducido como una innovación de la Ley de Participación Popular de 1995. De por sí hay latentes preocupaciones y críticas en las que coinciden dirigentes y analistas de la realidad indígena boliviana, en torno a la descentralización y municipalización creada por la LPP, en el sentido de que el sistema de administración de las jurisdicciones territoriales de las Secciones Municipales, al menos en las tierras bajas, fragmenta a las áreas indígenas muchas de las cuales quedan fuera de esas jurisdicciones y con ello se vulneran las formas de organización y elección de autoridades indígenas según sus usos y costumbres.

Aunque no es nuestro propósito ahondar en el problema de la territorialidad y las autonomías, debe reconocerse que las inconsistencias relacionadas con esos aspectos no propician una adecuada y transparente participación de las comunidades indígenas en el nivel local municipal. (Fabricano, M., 2001; Albó, X., 2001; Assies, W. 200; Calla R., 2000; Orellana, R. 2000)...³

² El surgimiento de las nuevas organizaciones indígenas precursoras de la CIDOB, contribuyó en los años ochenta a una reformulación del discurso etno-político y a la crisis del katarismo en cuanto a su orientación andina.

³ Como referencia hay que anotar que los autores citados: Xavier Albó, Willem Assies, Ricardo Calla y René Orellana hacen un detallado y crítico análisis de los efectos de la promulgación de la Ley de Participación Popular y la Ley del INRA (1995 y 1996), en las comunidades indígenas desde el punto de vista administrativo y político. Los tres últimos son autores de artículos de alta calidad académica como parte del libro *Los retos de la diversidad*, editado por el mismo Willem Assies, y la relectura que hace del mismo libro Xavier Albó en su artículo "El reto de la diversidad, leído para Bolivia".

Desde 1988 la CIDOB, con el apoyo de intelectuales solidarios, había formulado una propuesta de Ley Indígena que fue considerada anticonstitucional por el organismo legislativo de entonces. Sin embargo uno de los principales dirigentes de la CIDOB plantea, que algunos contenidos del proyecto de ley referidos a la diversidad cultural y otros derechos de los pueblos indígenas, fueron de alguna manera incorporados a las posteriores propuestas de reforma constitucional. Sin embargo, la CIDOB crece y se hace visible a partir de 1990 con la marcha por el territorio y la dignidad, impulsada por los pueblos indígenas desde el Departamento de Beni (*Ídem*).

Por su parte, los indígenas andinos habían logrado antes algunas diputaciones, sin embargo su presencia política cobra mayor significado en las elecciones nacionales de 1993, en donde Víctor Hugo Cárdenas, aymara, fundador del katarismo, alcanza la Vicepresidencia de la República mediante una alianza con el Movimiento Nacionalista Revolucionario —MNR— cuyo candidato a Presidente era Gonzalo Sánchez de Lozada y juntos lograron el 35% de la votación nacional. (Iturralde, D., 1997).

En cuanto a la experiencia indígena a nivel local se destacan las elecciones municipales de 1995, en donde salieron electos 350 candidatos indígenas y/o campesinos del altiplano y 8 de las tierras bajas como Concejales municipales en 200 de los 311 municipios existentes. Debe anotarse sin embargo que la participación en estos comicios, no fue producto de negociaciones entre organizaciones indígenas y partidos políticos ni se articuló alguna plataforma unitaria de reivindicaciones indígenas. Tal avalancha de participación electoral, fue incentivada por un nuevo contexto jurídico en el que, tras la erogación de varias leyes, principalmente la de Participación Popular y la de Descentralización que vinieron a municipalizar todo el territorio nacional, propician una participación local sin precedentes, en la que el atractivo lo constituye la asignación de recursos de inversión a cada municipio para su ejecución y entre ellos a cada “municipio rural”. (Iturralde, D, 1997/ Wray, N. 1997)

Nuevamente en el plano nacional, para las elecciones nacionales de 1997, la CIDOB decidió participar con sus candidatos y plataforma propia, mediante una alianza con el partido Movimiento

Bolivia Libre —MBL—, postuló para candidato a la Vicepresidencia de la República a su principal dirigente Marcial Fabricano y otros líderes del CIDOB para diputados uninominales en circunscripciones electorales con alta concentración poblacional indígena y para plurinominales en las listas departamentales de partido; los resultados sin embargo fueron un fracaso, el MBL sólo alcanzó el 2.8% del voto nacional, dos diputados ninguno de ellos indígena. (*Ídem*).

Lo cierto es que en la década de los noventa, al calor de las alianzas con los partidos políticos para acceder a cargos públicos de poder a nivel nacional, experiencias de participación local municipal y todo tipo de alianzas con diversas organizaciones del sector campesino y sindical, se fueron perfilando líderes y movimientos indígenas que adquieren la madurez y nivel organizativo para convertirse en los nuevos partidos políticos de raíz étnica en los albores del nuevo siglo XXI, manteniendo la tradición de alianzas partidarias y la alianza entre organizaciones indígenas como nuevo ingrediente.

En lo inmediato, el fortalecimiento y legitimación de los partidos campesinos indígenas: el Movimiento al Socialismo —MAS— con Evo Morales Ayma a la cabeza y el Movimiento Indigenista Pachakuti —MIP— fundado y liderado por Felipe Quispe conocido como “el Mallku” en Peñas, tiene su origen en una coyuntura política que se inició en abril de 2000, a raíz de una cadena masiva de protestas en la ciudad de Cochabamba, principalmente urbana, provocada por la pretensión gubernamental de imponer las nuevas y elevadas tarifas por el servicio de agua. La movilización de esa masa popular urbana, pronto encontró el apoyo de otros sectores de Cochabamba, como la Asociación de Regantes Rurales, la Federación Campesina y los cocaleros. Luego, aprovechando la coyuntura y con intereses propios, se añadieron los bloqueos de caminos en el Altiplano de Achacachi, La Paz, encabezados por “el Mallku”, ante lo cual el gobierno respondió con represión y varios días de estado de sitio. (Albó, X., 2002)

En septiembre de 2000 el pueblo Bulo Bulo en el Chimoré, decidió bloquear la ruta Cochabamba Santa Cruz para reivindicarse como Municipio, habiendo conseguido su objetivo, no sin antes desatar la movilización de los cocaleros liderados por Evo Mora-

les y los bloqueos de caminos de “el Mallku”, con lo cual se logró paralizar el eje central del país por aproximadamente un mes. Aquí se fueron perfilando dos bandos con sus propios objetivos, pero así mismo las condiciones de alianza entre ambos bandos (*Ídem*).

En julio de 2001 “el Mallku” impulsó un nuevo bloqueo de la ruta de La Paz a Achacachi que denominó “tercer ensayo”, sin que esa chispa lograra extenderse a otras partes del altiplano boliviano. Sin embargo, las amenazas de represión por parte del gobierno, provocaron una alianza inesperada de Evo Morales con “el Mallku”, lo cual obligó nuevamente al gobierno a ceder (*Ídem*).

En enero de 2002, se supo de un decreto contra la venta de coca del Chapare, situación que precipitó graves enfrentamientos entre cocaleros y policías en Sacaba y la expulsión expedita (no desafuero) de Evo Morales, quien hasta ese momento era miembro del Parlamento. Estos hechos, sumados a otra serie de errores políticos o malos cálculos gubernamentales y de la embajada norteamericana, fue lo que en realidad puso a la cabeza la candidatura presidencial de Evo Morales y selló coyunturalmente su alianza con el movimiento liderado por “el Mallku” y grupos de izquierda e intelectuales afines a este último (*Ídem*).

Dos hechos más en el período preelectoral terminaron de demarcar los bandos oficialistas y los de oposición con raigambre campesino indígena. Por un lado, la IV Marcha Indígena iniciada en mayo por gente del Bloque Oriente liderada por la CPESC filial del CIDOB y concluida pocos días antes de las elecciones nacionales que puso de manifiesto la presión indígena, y por otra parte, el fracaso del Parlamento 1997-2001 para promulgar la Ley de necesidad de reforma de la Constitución junto con la propuesta del mecanismo de Asamblea Constituyente para ello, en la agenda de varios candidatos. Curiosamente llama la atención que en esta coyuntura política, caracterizada por una serie de hechos y acontecimientos sincrónicos que determinaron una importante victoria electoral de los dos emergentes partidos indígenas a nivel parlamentario (MAS y MIP), estuvo ausente el CIDOB y los pueblos indígenas de la tierras bajas (*Ídem*).

Los campesinos indígenas desafiando el futuro

El nuevo parlamento boliviano se constituyó y fue inaugurado en un clima pluricultural y plurilingüe expresado en el estilo discursivo hasta entonces desconocido, debido a la composición multiétnica de los nuevos representantes parlamentarios.

No obstante esta avanzada campesina indígena, sobre todo aquella alineada a la oposición desde el MAS o desde el MIP, tiene ante sí una serie de riesgos y desafíos que deberá enfrentar para ejercer el poder de manera efectiva y equilibrada, partiendo de su inexperiencia partidaria, de su necesidad de consolidar y ampliar sus alianzas desde esa posición, y de desarrollar aceleradamente capacidades de negociación frente a los otros partidos, quienes cuentan con una amplia trayectoria en el juego de la política oficial.

BOLIVIA		TRAYECTORIA DE REPRESENTANTES INDÍGENAS ELECTOS EN CARGOS PÚBLICOS A NIVEL NACIONAL Y LOCAL 1990-2002.			
		ORGANISMO LEGISLATIVO		ORGANISMO EJECUTIVO	NIVEL MUNICIPAL
Organización Indígena en alianza o partido indígena	Año	Cámara de Representantes (Cámara Baja)	Senado (Cámara Alta)	Vicepresidencia	Concejales
Movimiento Katarista Nacional en alianza con el MNR	1993	-----	-----	Víctor Hugo Cárdenas (aymara)	
Diversas representac. campesinas o indígenas atraídos por Descentralización y creación del "Municipio Rural"	1995				358
	1997	1 Evo Morales			
Partidos Indígenas MAS y MIP, alianza con el Partido Socialista	2002	(MAS) 22 (MIP) 2	(MAS) 2		

FUENTES: Elaboración propia con base en los escritos de Xavier Albó, Diego Iturralde, Natalia Wray y artículos periodísticos.

II. COLOMBIA: Las representaciones indígenas en el poder legislativo

El caso de la ONIC y otras expresiones del movimiento indígena colombiano

La presencia política indígena a nivel nacional

Es hasta el proceso de preparación e integración de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, que la ONIC, apoyada por varias organizaciones y pueblos indígenas, se lanza a participar en un evento nacional parlamentario.

El desencanto con los partidos políticos tradicionales, particularmente liberales y conservadores y el espacio abierto para integrar la Constituyente, estimuló un protagonismo indígena independiente que condujo a la postulación de sus propios candidatos durante el primer semestre de 1991. Se logra así un primer hito histórico, al ser electos tres representantes indígenas en el grupo selecto que durante 5 meses discutió en la ANC para establecer un nuevo marco jurídico nacional. Indudablemente la presencia indígena propició que, la nueva Constitución Política de Colombia, reconociera los derechos indígenas en áreas como tierras, cultura, autonomía y participación política. (Nuevos Movimientos Políticos: 1997; 324).

Indudablemente la presencia indígena en la Constituyente plasmó logros que permearon el ordenamiento jurídico colombiano con relación a los pueblos y comunidades rurales campesinos indígenas. En el ámbito territorial, se logró que los “resguardos indígenas” (figuras de propiedad colectiva comunitaria) adquirieran el estatus de imprescriptibles, inembargables e inalienables y un reconocimiento de la territorialidad indígena, en tanto se les dio la categoría de entidades territoriales ligados a la estructura del Estado en el plano político administrativo, aunque adolece de reglamentación. En lo político constituyó un avance la propuesta e introducción como norma constitucional, de los 2 cupos en el Senado (Cámara Alta) y la disposición no reglamentada de varios escaños en la Cámara de Representantes, diputados (Cámara Baja).⁴

⁴ Gabriel Muyuy, *op. cit.* pp. 24-25.

Fue así como, erogada la nueva Constitución, a finales de 1991 para las elecciones de nuevo Congreso de la República se concreta un nuevo hito, esta vez con la presencia indígena en las estructuras de poder parlamentario. Por primera vez, tres indígenas salen electos para la Cámara Alta del Senado, en lo cual fue determinante la votación de la población indígena y los votos de simpatía de ciudadanos no indígenas.⁵

En atención al precedente de legislación electoral a favor de grupos no mayoritarios hay que resaltar, más allá del reconocimiento de derechos culturales y políticos de los pueblos indígenas en varias constituciones de América Latina, el establecimiento de formas especiales y mecanismos de representación política de esos pueblos o comunidades, está contemplado únicamente en Colombia mediante circunscripciones electorales especiales. El propósito de este mecanismo es asegurar un número determinado de candidaturas para ciertos grupos sociales (caso de los indígenas) con el fin de promover su representación política en el parlamento. Así, los miembros o simpatizantes del grupo votan en dicha circunscripción especial y los escaños son asignados a los candidatos ganadores, independientemente de otras zonas electorales. (Nohlen, 1981).⁶

En efecto, el proceso constituyente desarrollado en 1991 y que dio lugar a la elaboración y aprobación de una nueva Constitución Nacional, logró plasmar dentro de ésta última, las bases de una singular normativa electoral, con la creación de una circunscripción electoral especial nacional para la representación de comunidades indígenas en el Senado, regido por el sistema de cociente electoral, estableciendo así mismo, una circunscripción especial para garantizar la representación de grupos étnicos, minorías políticas y colombianos residentes en el exterior, en la Cámara de Representantes.⁷

⁵ Los 2 senadores electos en Circunscripción especial nacional fueron presentados por la ONIC y la ASÍ. Un tercero fue inscrito por la AICO, pero como las tres listas superaban la cifra necesaria para obtener un escaño por residuo electoral, el Consejo Nacional Electoral decidió la inclusión del representante de la lista de AICO.

⁶ Citado por Susana Sottoli en su artículo "Representación política de minorías y mujeres".

⁷ Susana Sottoli. *op. cit.*

Para la dirigencia del movimiento indígena colombiano, su participación en la ANC fue estratégica y reviste enorme relevancia porque sentó las bases de una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, lo cual demanda un cambio de actitud.

En palabras de Gabriel Muyuy los indígenas tienen que romper esa actitud paternalista hacia los Estados y las instituciones y viceversa. En Colombia se ha logrado un buen nivel de unidad en esa diversidad de pueblos indígenas, por lo cual se ha logrado avanzar en sus propios proyectos políticos, pero no ha sido gratuito. La decisión de participar de manera autónoma con propuestas en procesos electorales, ha pasado por un largo proceso de discusión y debates entre las organizaciones y representantes de los pueblos indígenas...⁸

Antecedentes

En Colombia, el reconocimiento de los indígenas como actores sociales con derechos ciudadanos, pero con características étnico culturales diferentes capaces de asumir un protagonismo político en defensa de sus derechos, es producto de más de treinta años de luchas y reivindicaciones.

En los años sesenta, se inició un proceso de reivindicación de los derechos indígenas arrebatados por el Estado, por los terratenientes y empresarios. Se contó para entonces con el apoyo de un sector avanzado de la Iglesia y con académicos e intelectuales de las ciencias sociales de algunas universidades públicas del país y durante mucho tiempo cada reivindicación e incluso una simple gestión en alguna institución estatal, requirió de medidas de hecho, marchas, paros, tomas de oficinas públicas, etc. Se fueron así desarrollando varios movimientos indígenas que alcanzan un mayor nivel de organización en los años ochenta.⁹

⁸ Gabriel Muyuy Jacanamejoy, era vicepresidente de la ONIC en 1991, fue uno de los representantes indígenas en la Asamblea Nacional Constituyente y electo dos veces senador en los períodos 1992-1994/1994-1998.

⁹ Gabriel Muyuy, "Pueblos indígenas, Estados y participación política desde la experiencia colombiana".

En particular, se atribuye a la experiencia del movimiento indígena del Departamento de Antioquia uno de los puntales que propició un movimiento más amplio a nivel nacional. En todo caso, esta experiencia originada la lucha de los terrajeros del Cauca contribuye a crear la organización del Consejo Regional Indígena del Cauca —CRIC— y fue motivadora de otros procesos organizativos de carácter étnico.

En Antioquia, la solidaridad con las luchas del movimiento indígena caucano y con los chamí de Cristianía; así como el surgimiento de la ONIC e inicio de un programa gubernamental de beneficio a las comunidades indígenas, fueron factores clave para la constitución de una organización indígena regional en ese Departamento. Es así como en 1986, en el marco del tercer encuentro indígena departamental, cientos de indígenas de cuatro grupos étnicos ahí reunidos toman la decisión de conformar la Organización Indígena de Antioquia —O.I.A.—. A partir de entonces esta organización amplía su base y dirigencia, desarrolla varios programas de trabajo y una serie de acciones y movilizaciones sociales reivindicativas que redundan en compromisos del Estado a favor de las comunidades. (Nuevos Movimientos Políticos: 1997; 321-323).

Entre tanto a nivel nacional, diversas luchas en torno a la unidad indígena, la tierra, la cultura y la autonomía, venían configurando un movimiento que en 1982 permitió la creación de la Organización Nacional Indígena de Colombia —ONIC—.

Algunos referentes de la presencia política indígena a nivel local

Indudablemente los derechos políticos consagrados en la nueva constitución colombiana tuvieron efecto inmediato en el terreno de la participación electoral comunitaria.

Para las elecciones municipales y regionales realizadas en marzo de 1992, las comunidades y organizaciones indígenas en distintas territorialidades, decidieron promover sus propios candidatos y habiendo desarrollado un importante nivel organizativo llegó a colocar al movimiento indígena como la primera fuerza política del país en el plano local. Los resultados de dichas elecciones mu-

nicipales dieron cuenta de ello, al ser electos alrededor de 80 consejales, 6 alcaldes y 5 diputados regionales.

Por su parte la Organización Indígena de Antioquia, en esas mismas elecciones regionales postula y logra que entre los 5 diputados regionales salga electa Eulalia Yagari, primera mujer indígena diputada, quien nuevamente es reelecta en 1994.

Hacia el año 1999 las comunidades y organizaciones indígenas colombianas, contaban con 27 alcaldes electos en zonas indígenas (Muyuy, G., 1999: 23).

PAÍS: COLOMBIA	TRAYECTORIA DE REPRESENTANTES INDÍGENAS ELECTOS EN EL ORGANISMO PARLAMENTARIO 1990-2002		
(Circunscripción Especial)			
(Circunscripción Nac.)			
ORGANIZACIÓN INDÍGENA	Período	CÁMARA DE REPRESENTANTES (Cámara Baja)	SENADO (Cámara Alta)
ONIC *	1991-1994	-----	1
ASI **		-----	1
AICO ***		-----	1
ONIC	1994-1998	-----	1
ASI		-----	1
AICO		-----	1
AICO ASI	1999-2002	2****	3
AICO	2002-2004	1	1

FUENTES: Instituto Popular de Capacitación —IPC—, Medellín, Colombia. 1997./
 CONULTURA. Memoria del Taller Pueblos Indígenas en Centroamérica: procesos
 políticos, Identidad y Desarrollo, El Salvador, jul-ago. 1999./ Artículo: “Los indígenas
 en el Congreso”. Colombia, en página de internet: [www.electorales.com/paises/co/
 CongresoVisible/](http://www.electorales.com/paises/co/CongresoVisible/), // Artículo “Elections in Colombia”, en página de internet [http://
 www.electionworld.org/election/colombia.htm](http://www.electionworld.org/election/colombia.htm)

NOTAS AL CUADRO:

- * Organización Nacional Indígena Colombiana
- ** Alianza Social Indígena
- *** Autoridades Indígenas por Colombia
- **** Vemos que en este período aparecen diputados indígenas por Circunscripción Especial. La Constitución Política de 1991 en su Artículo 176, deja abierta la puerta a la creación de una Circunscripción Especial para asegurar la representación de los grupos étnicos y otros en la Cámara de Representantes, tal mecanismo sin embargo al parecer fue aprobado entre finales de 1999 y principios del 2000, como referencia inmediata de ello tenemos, la senadora liberal Piedad Córdoba presentó el proyecto 025 de 1999, mismo que fue aprobado por el Senado el 16 de diciembre de ese mismo año, habiendo quedado pendiente su presentación y debate en la Cámara de Representantes, y finalmente vino a ser regulado por el Decreto xxxxxx

III. GUATEMALA: EL CASO DE XEL-JU

Desafiando el poder local: El caso de Xel-Ju en el occidente guatemalteco

El Comité Cívico Xel-Ju comienza a perfilarse como movimiento cívico indígena en los años setenta, también en el Departamento de Quetzaltenango y ha mantenido una presencia política continuada a pesar de la coyuntura de conflicto armado.

Xel-Ju surgió con la intención de crear una organización en donde los indígenas pudieran discutir problemas que afectaban a sus comunidades. Sus líderes decidieron convertirlo en un Comité Cívico indígena electoral, presentándose por primera vez en las elecciones municipales de 1974 y en las de 1978 por segunda vez, aunque sin éxito, en parte por los conocidos fraudes electorales propiciados por los regímenes militares prevalecientes y la política represiva, que en 1974 tuvo como víctima de secuestro y asesinato a su candidato a Alcalde, Augusto Sac Racancoj y otros dirigentes encarcelados. Luego de permanecer en una clandestinidad forzada por el conflicto armado de los años ochenta, Xel-Ju resurge y por tercera vez, participa sin éxito en la contienda electoral de 1991, atribuido esta vez a la falta de experiencia para movilizar gente en periodo de campaña.

Con terca persistencia, convencidos de sus intereses comunitarios y posibilidades, participan por cuarta vez y obtienen su primera victoria en las elecciones municipales a la alcaldía quetzaleca en

1995, ante lo cual uno de sus fundadores manifiesta “1995 es la expresión de la mayoría de edad de planteos consistentes, de un desarrollo a partir del poder local, con la presentación de un proyecto incluyente, que no excluye ni a la población rural, ni a las mujeres, ni a los jóvenes, un proyecto en el que hay una gran participación”. (Celigueta Gemma: 1998; 73-81).

La participación femenina en la estrategia de campaña

La estrategia de campaña de Xel-Ju en 1995 se sustentó en un amplio trabajo de base en donde el papel de las mujeres indígenas y de la familia constituyó, por decirlo así, la llave del éxito.

Tanto para la obtención de las 500 firmas requeridas por el Consejo Electoral como para la movilización social, durante la campaña se organizaron diversos subcomités cívicos dentro de Xel-Ju correspondientes a subdivisiones territoriales del municipio. Con el fin de obtener además conocimiento de las demandas vecinales, cada subcomité se encargó de elaborar y presentar un plan de trabajo que reflejaba sus necesidades. Ello permitió ampliar la base social con organizaciones barriales que ya venían trabajando en pro de la comunidad y que a la vez se encargaron de reclutar nuevos vecinos. En general, simpatizantes y subcomités estaban integrados a alguna de las tres áreas con las que operaba el Comité Cívico: juvenil, femenina y masculina).

Cabe decir que Comités Cívicos como Xel-Ju le han dado mucha importancia al grupo familiar (padres, madres e hijos), como potencial generador de relaciones sociales locales. En este nivel, la participación de la mujer fue prevista y jugó un papel destacado, de esa forma, se aprovecharon las redes sociales y los espacios que las mujeres controlan en los mercados, en los hogares y en la ayuda social. (Celigueta: 1998; 79). Durante la campaña electoral de 1995, las señoras de Xel-Ju hicieron campaña para sus maridos, hermanos y amigos, desplazándose cada domingo al área rural del municipio de Quetzaltenango, según un Plan que denominaron “plan hormiga”, consistente en visitas cada por casa, explicando los motivos de la campaña y ofreciendo a la vez capacitaciones en diversos oficios como bordado, repostería, etc., a partir de lo cual se organizaron grupos y se amplió la base social del Comi-

té. Por otra parte, las mujeres simpatizantes del Comité tenían la tarea de lograr que las demás mujeres indígenas votaran y a la vez organizaran actividades para recaudación de dinero para la campaña.

Respecto al ejercicio del sufragio, en Guatemala existe un serio problema para que las mujeres ejerzan este derecho. Para 1995 se consideraba que el 90% de las mujeres no estaban empadronadas, con mayor peso en el área rural. Obviamente la falta de documentación de la mayoría de mujeres es una seria traba para la participación femenina electoral. Por esa razón, la mayoría de Comités han ocupado buena parte de tiempo y recursos económicos para lograr la cedulaación y acreditación electoral de las mujeres. Para ello Xel-Ju contó con un equipo de gente dedicada a esos trámites. Todo ello contribuyó a la victoria electoral. (Celigueta: 1998; 79)

Antecedentes de la participación política indígena

Como referente histórico lejano se tiene, con la Revolución de 1944 y la instauración de un sistema partidista, se abre la posibilidad de acceder al poder municipal y obtener representación parlamentaria. Los avances en la participación política electoral de los indígenas, es más significativa en el ámbito municipal y menor en el ámbito nacional. Los casos de presencia indígena en el parlamento, han operado típicamente como representaciones de los partidos políticos tradicionales y no de los pueblos o movimientos étnicos. Por ello se plantea que la presencia maya en el poder político (Congreso Legislativo) ha sido excepcional y limitada.

El primer antecedente fue la representación parlamentaria de un indígena a través del Frente de Integración Nacional en 1978; luego la experiencia del Consejo de Estado bajo el gobierno militar de Ríos Mont en 1982, en donde, bajo control gubernamental, un tercio de sus 30 integrantes debían pertenecer a diferentes comunidades o grupos étnicos, y, la experiencia de Mauricio Quixtán (k'iché) elegido diputado independiente en la Asamblea Constituyente de 1984. Justamente se puede corroborar que en un periodo de 10 años después de 1984, todos los indígenas que han llegado al Congreso lo han hecho como candidatos de algún partido político, no obstante, en cada legislatura ha disminuido su presencia, por ejemplo, de 9 diputados indígenas partidarios en 1985 pasaron a 2

en 1995 previo a la firma de los Acuerdos de Paz, debiendo anotarse que este último acontecimiento, comenzó a perfilar algunos cambios en dinámica política tradicional. (Bastos y Camus: 1995; 150-151)

Tomando como referencia los datos registrados de Elecciones Nacionales entre los años 1991 y 1999, se observa que la representación indígena a nivel parlamentario, aunque moderada, tuvo un crecimiento en términos absolutos y relativos, así de 6 representantes mayas electos en 1991 (5%), fueron electos 8 en 1995 (10%) y 13 en 1999 (11%). Por otra parte, ha prevalecido la tendencia a que los candidatos indígenas ocupen posiciones que no garantizan su elección en las planillas de los partidos, esto se pone de manifiesto por ejemplo, cuando de 884 candidatos postulados por los partidos políticos, 167 eran indígenas y solo 13 de ellos resultaron electos como diputados en 1999. (Datos de ASIES, tomado de: Borrell y Gellet: 2000; 30).

Los mayas y el poder local

Es un hecho que el espacio en donde comienza a urdirse la participación indígena en el plano electoral, es el local-municipal. Siendo precisamente ahí en donde los mayas históricamente y de hecho han ejercido sus propias prácticas de poder comunitario amparados en el derecho consuetudinario.

La asunción al poder de alcaldes mayas, comienza a desarrollarse como continuum político a partir de las elecciones municipales de 1985, aunque tímido en principio y mediante su adscripción a partidos políticos tradicionales. Para 1985 fueron electos 59 alcaldes mayas, elevándose a 60 en 1988 y para 1990 el número ascendió a 80. (Borrell y Gellet: 2000; 31). Hacia 1993 se observa un nuevo ascenso al ser electos 90 representantes mayas como alcaldes, significando que a nivel de municipios menores de 10,000 habitantes, en nueve departamentos de mayoritaria población indígena, éstos lograron la mayoría de las alcaldías.

Lo novedoso de este escenario electoral es que, por vez primera, hicieron sus aparición los Comités Cívicos dotados de sus propios candidatos, hecho que entre otras cosas, parece haber obligado a los partidos políticos a postular mayor número de candidatos mayas, en localidades en donde antaño postulaban ladinos. (Bastos y

Camus: 1995; 150-152). El poder local a nivel del municipio, tiene también el respaldo de la Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas de Guatemala, quienes para 1995 contaban con 84 alcaldes asociados, aunque para el período que se inició en el 2000 únicamente 43 estaban inscritos en dicha Asociación. (Borrell y Gellet: 2000; 31)

El cuestionamiento a las formas de representación política tradicional en el área rural campesina indígena, incluso con manifestaciones violentas, fue otorgando mayor legitimidad a los Comités Cívicos locales, que constituyen organizaciones políticas ciudadanas de gran importancia para los actores políticos locales, para quienes estos Comités forman parte de una estrategia que propicia gradualmente la posibilidad de ir accediendo al poder nacional desde lo local. Debe anotarse que la emergencia de Comités Cívicos sea de base indígena o no indígena (ladina) adquiere cierto auge a partir de 1985, durante el gobierno de Vinicio Cerezo que constituye la primer apertura democrática después de 40 años de regímenes militares, de manera que entre ese año y 1995 se registra la existencia de 21 Comités en distintos Departamentos y Municipios guatemaltecos, la mayoría formados en el segundo quinquenio de los años ochenta.

Respecto a los Comités Cívicos indígenas, una de las experiencias poco documentadas en cuanto a su proceso organizativo, es el Comité Cívico Unido Cantelense (CCUC) situado en el Departamento de Quetzaltenango (segunda ciudad de Guatemala), el cual tiene un importante récord de triunfos electorales con candidato indígena en la alcaldía de la cabecera departamental, obtenidos en sucesivas elecciones municipales de 1985, 1988, 1990 y 1993. Aunque con menor trayectoria en victorias electorales edilicias, centramos la atención en una de las experiencias que goza de mucha legitimidad, en virtud de su trayectoria política y el proceso organizativo que le dio el triunfo en 1995, es el caso de Xel-Ju.

BIBLIOGRAFÍA

I. Bibliografía experiencia Bolivia

Albó, Xavier. “La nueva correlación campesino indígena en el Parlamento”. CIPCA. La Paz, Bolivia, agosto 2002. Artículo (mimeo).

— “El reto de la diversidad” leído para Bolivia. CIPCA. Bolivia, Qurpa, junio 2001. En: página internet FORUM II: Propuestas de desarrollo constitucional y jurisprudencia: derecho indígena y derechos humanos.

Assies, Willem. “El constitucionalismo multiétnico en América Latina: el caso de Bolivia. Ponencia presentada al XII Congreso Internacional “Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal: desafíos en el Tercer Milenio”, Arica, Chile, marzo 13-17 de 2000.

Documento completo en internet ALERTANET EN DERECHO Y SOCIEDAD
<http://geocities.com/alertanet/dc-willem-bolivia.htm>

“Duelo pintoresco entre candidatos indígenas en Bolivia. Artículo periodístico, 12 de julio de 2002. Bolivia.

En página de internet: www.terra.com/actualidad/articulo/html/act90675.htm

Iturralde, Diego. “Movimientos indígenas y contiendas electorales, Ecuador y Bolivia”. Documento preparado para el simposio Autonomías Étnicas y Estados Nacionales, Oaxaca, México, junio 1997. La Paz, Bolivia. Junio 1997. Versión preliminar (mimeo)

“Terminan las elecciones pero Bolivia se queda sin nuevo Presidente”. Artículo periodístico, 1 de julio de 2002. Bolivia.

En página de internet: www.terra.com/actualidad/articulo/html/act90675.htm

Wray, Natalia. “Participación de los pueblos indígenas en los escenarios democráticos en América Latina: notas para una reflexión. Documento

preparado para el Fondo Indígena. La Paz, Bolivia, 1997. (mimeo, 21 pags.).

II. Bibliografía experiencia Colombia

RE Lecturas/ Instituto Popular de Capacitación. “Nuevos Movimientos Políticos: entre el ser y el desencanto”. IPC. Medellín, Colombia. 1997.

Gabriel Muyuy Jacanamejoy. “Pueblos Indígenas, Estados y participación política desde la experiencia colombiana”. pp. 22.28, en: *Pueblos indígenas en Centroamérica: procesos políticos, identidad y desarrollo*. Vol. 1, 2ª ed. Concultura. Memoria de la segunda jornada indígena centroamericana sobre tierra, medio ambiente y cultura; El Salvador, C.A., 26 julio a 1 de agosto, 1999.

Artículo: “Los indígenas en el Congreso”. Colombia, s/f. en página de internet: www.electorales.com/paises/co/CongresoVisible/

Sottoli, Susana. “Representación política de minorías y mujeres”. Ensayo, en página de internet: http://www.iidh.ed.cr/siii/Publicaciones_Capel/Representacion%20de%20Minorias%20y%20Mujeres.doc.

Fabricano, Marcial. “Los pueblos indígenas en el nuevo marco constitucional del país a partir de las reformas de 1994: la situación de los pueblos indígenas antes de 1994”. Bolivia, 2001 (exposición), en página de internet: www.fondoindigena.org/cidob/

III. Bibliografía experiencia Guatemala

Bastos, Santiago y Camus, Manuela. “Abriendo Caminos: las organizaciones mayas desde el Nobel hasta el Acuerdo de derechos indígenas”. FLACSO. Guatemala, 1995.

Celigueta Comerna, Gemma. “Mujeres e indígenas: dimensión local y acción política, el comité cívico Xel-Ju de Quetzaltenando”, en *Pueblos Indígenas y democracia*. Revista Nueva Sociedad, No. 153, Venezuela, ene-feb. 1998.

Gálvez Borrel, Víctor y otros. “Guatemala: exclusión social y estrategias para enfrentarla”. FLACSO. Guatemala, 2000.

Aldana, Carlos y otros. “Los acuerdos de paz: efectos, lecciones y perspectivas”. Revista Debate, No. 34. FLACSO. Guatemala, 1996.

LOS DERECHOS INDÍGENAS EN EL ESTADO DE OAXACA

*Diódoro CARRASCO ALTAMIRANO**

Como podrán percatarse, yo no soy abogado, y voy a hablar con la irresponsabilidad de un economista de temas de abogado, incluso de asuntos que tratan los juristas con un gran rigor. Y eso me da una enorme ventaja porque no me tengo que preocupar demasiado por las complejidades y las consecuencias de determinaciones que, en distintas épocas se toman desde el ejercicio del gobierno o se impulsan desde el gobierno, para poder atender y encauzar demandas de carácter social o solucionar verificaciones políticas de primer orden, como es el tema que nos ocupa el día de hoy.

Quisiera platicarles muy apretadamente la experiencia de un caso particular de legislación en materia de derechos y cultura indígena, particularmente en el ámbito electoral. El reconocimiento de un sistema de usos y costumbres de prácticas tradicionales en procesos electorales. Los primeros en el país se reconocieron en Oaxaca en el Código de Procedimientos Políticos Electorales al agregar un capítulo IV, en 1995, que reconocía, y subrayo la palabra reconocía, los sistemas tradicionales de usos y costumbres para la elección de autoridades municipales.

Déjenme darles primero el contexto de un Estado como Oaxaca, un Estado del sur del país que tiene poco más de tres millones y medio de habitantes; que reúne en su territorio casi la cuarta parte de municipios del país, 570; que reúne casi la cuarta parte de grupos y pueblos indígenas del país, seis; y que reúne también la mayor superficie de propiedad comunal indígena. Es decir, es difícil debatir el complejo

*Ex Gobernador del Estado de Oaxaca.

tema de los territorios indígenas en el que prácticamente dos tercios del territorio de Oaxaca son territorio indígenas comunales.

Es en consecuencia un entidad que tiene una larga tradición histórica en materia indígena y que en síntesis mantiene vivas las culturas indígenas, vivos a los pueblos indígenas, sus territorio, sus prácticas culturales, sus usos y costumbres, sus sistemas normativos, cultura y lengua, y en consecuencia, también sus demandas de carácter social. Muchas de las iniciativas que se tomaron en los últimos años, principalmente en la década de los ochentas en el Estado de Oaxaca, fue incorporar a la Constitución el reconocimiento del carácter pluricultural y pluriétnico del Estado de Oaxaca; o el reconocimiento de formas de participación comunitaria como fueron los sistemas de trabajo comunitario que se reconocen en la Constitución como parte de la colaboración y de la contribución de los pueblos al desarrollo de las comunidades. Como verán, hay una larga tradición en Oaxaca, el de ir incorporando y reconociendo distintas manifestaciones que tienen que ver con sus expresiones culturales.

En este contexto, en 1994, cuando aparece en Chiapas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y que se redescubre para el mundo en su conjunto y para una inmensa mayoría de mexicanos el tema indígena, la presencia y existencia de indígenas con cultura, lenguas, usos, prácticas políticas, reivindicaciones y demandas sociales que crean una coyuntura emergente que obliga a acelerar la discusión del tema indígena y que toma diferentes connotaciones en el país. Pero que en un Estado donde prácticamente la mitad de la población se reconoce y se asume como tal, como es el Estado de Oaxaca, es un tema evidentemente de primer orden, máxime en el contexto que les acabo de comentar de la fuerte presencia cultural en todos los ámbitos de los pueblos indígenas del Estado. Esto implicó realizar paralelamente a la consulta que después convocó el Senado de la República a nivel nacional, una gran consulta en el Estado que permitiera discutir cómo se podía avanzar en el reconocimiento, legislación e implementación de políticas públicas que respondieran de manera más precisa a las demandas de los pueblos indígenas.

El resultado de esta consulta fue una propuesta y un gran compromiso para formular un nuevo acuerdo con los pueblos indígenas. Este concepto encerraba el sentido de las iniciativas de la discusión política y de las medidas que después implementaron como lo fueron: el con-

curso, el debate, la construcción de consensos y de acuerdos de los distintos partidos políticos representados en el Congreso Local. Este nuevo acuerdo con los pueblos indígenas, entre otras cosas, replanteaba la necesidad de avanzar en la solución de añejos conflictos por la tierra —conflictos de límites sobre todo— a través de mecanismos no convencionales en la medida de que no son los Estados de la República autoridad en materia agraria. La única forma de avanzar en la resolución de conflictos por encima de los tiempos de la Federación, era a través de métodos conciliatorios. Entonces se forzó una gran política en materia conciliatoria que era un eje central además preventivo de escenarios de violencia y conocer una política social que permitía diseñar programas específicos en materia de alimentación, salud, educación para pueblos y comunidades indígenas.

Pero una de las demandas importantes, además de los temas de conciliación agraria o de justicia, con el impulso de una procuraduría para asuntos indígenas con facultades para animar social y culturalmente a las comunidades en la búsqueda de soluciones a sus diferentes demandas, era el tema político. Tema que implicaba reconocer lo que se había convertido en una tradición política propia de la picaresca política mexicana: el reconocimiento de un sistema de elecciones que no se correspondía con los sistemas jurídicos establecidos. Los pueblos decidían quienes iban a ser sus autoridades municipales en los siguientes períodos, generalmente por años, y después se registraban como consecuencia de una elección que prácticamente cubrían la forma de la ya decidida autoridad municipal desde antes, a través de diferentes métodos de elección comunitaria y de asamblea. Lo único que hacía el gobierno y las autoridades electorales era, simplemente, legalizar un proceso que tenía una enorme ilegitimidad política y literalmente “hacerse de la vista gorda”. Estamos hablando de una identidad que tiene 570 municipios, de los cuales más de cuatrocientos desde hace muchos años, casi desde que se formaron como tales, se han venido erigiendo bajo estos métodos tradicionales no confesados, no públicos, conocidos, no reconocidos.

Lo que se hizo es un gran debate político; primero, para reconocer la existencia de este sistema de usos y costumbres. El debate era más bien para convencer a los abogados y juristas de la necesidad de buscar las fórmulas que permitieran, sin entrar en contradicción con los ordenamientos y procesos constitucionales y legales en materia elec-

toral, hacer un reconocimiento de este sistema que era un principio fundamental de respeto y reconocimiento al diferente. Esto era parte de la disputa y discusión del EZLN, somos mexicanos pero no todos somos iguales, tenemos demandas, realidades y reivindicaciones.

Este fue el gran tema de la reforma electoral de 1995, reforma que por cierto se suscribe en un contexto nacional donde se están dando pasos fundamentales en el país para avanzar en procesos de transparentar, hacer más equitativa, eficaz y ordenada para evitar problemas de legalidad y de legitimidad en los procesos políticos electorales nacionales. En ese contexto se suscribe también la discusión de la reforma electoral del 1995 en Oaxaca, que además de incorporar las variables del escenario nacional, integra de manera especial, un capítulo particular, el Título IV del Cofipe local para reconocer usos y costumbres de una elección única de autoridades municipales.

En 1995-1996 fue la primera elección bajo este método y el resultado fue importante, porque en la reforma no se establece cuáles son los usos y costumbres. En el texto del Libro IV electoral no se dice que hay cinco o seis o diez métodos de usos y costumbres, simplemente se dice que son usos y costumbres. Se hizo un intento de clasificarlo, pero eran tantas variantes que era una complejidad innecesaria. Parte de la responsabilidad de la autoridad electoral iba a ser justamente identificar y clasificarlos en la práctica, pero se dejaba claro que los pueblos o los municipios que decidieran optar por el método de usos y costumbres, así lo podrían elegir.

Este arreglo jurídico tenía un sustrato político muy importante. Algo que no se podría establecer legalmente, y era el acuerdo político de los partidos que después se tradujo también, en un ordenamiento legal. El acuerdo político con los partidos es que las comunidades y los municipios que determinaran participar bajo el método de usos y costumbres en elección municipal, los partidos políticos se comprometían a no registrar candidato, que era parte del gran arreglo político que se da en este debate.

Una cosa que se logró con los partidos políticos, muy conscientes de algo que resultaba fundamental, era el enorme grado de complejidad que generaban esta sobrepoblación de usos y costumbres con la necesidad de formalizar elecciones bajo el método convencional y democrático que vivimos todos los días en todas las elecciones, porque esto implicaba siempre divisiones de la comunidad. Cuando una

comunidad o pueblo decidía que su candidato fuera “tal persona” llegaba un partido y registraba candidato en estricto derecho, creaba un conflicto en el pueblo, conflictos que duraban años o décadas.

Este es en síntesis el tema de la reforma electoral en Oaxaca de 1995. Esta reforma no es una ocurrencia o un tema aislado, ya que tiene que ver un contexto de discusión de reconocimiento del tema central que es la cultura y los derechos indígenas. Porque esta reforma después se ratifica en los hechos en la elección de 1995 y se traduce en un ordenamiento que recoge los sistemas de conciliación, crisis agraria y de desarrollo social. El reconocimiento de la parte electoral derivó posteriormente en una Ley de Cultura y Derechos Indígenas que se discute, se debate y se aprueba en 1998 como una Ley Reglamentaria del artículo 16 constitucional.

Esta es una Ley que de alguna manera resuelve tres temas que posteriormente se convirtieron en temas de debate y disputa nacional y que hasta la fecha no han podido ser resueltos del todo: que son los pueblos y que si los pueblos son o no sujetos de derecho público; en esa Ley Reglamentaria votada y aprobada por el Congreso se resuelve que los pueblos son sujetos de derecho público. Se resuelve el tema de la autonomía dentro del marco legal del Estado de Oaxaca, como un reconocimiento a su capacidad de autodeterminación política, económica y social para tomar sus determinaciones en este ámbito en el marco legal vigente. Asimismo se reconoce también el tema del territorio, otro tema de disputa nacional. La autodeterminación para gobernar sus territorios comunales, en el marco del régimen jurídico vigente. Como esos temas se discutieron muchos otros como el reconocimiento a los sistemas normativos, la solución de conflictos que no tienen que llegar a los ministerios públicos para que puedan ser resueltos, homologación de delitos, etcétera.

El esfuerzo fue en materia electoral, que permitió romper uno de los tabúes y probar de manera inmediata donde se aplica (único Estado de la República) el régimen de usos y costumbres. La primera vez 412 municipios de 570 optaron por este método. En la Ley se contempla municipios indígenas, municipios en transición y municipios conurbanos. Para nuestra sorpresa, el número de municipios que se eligen por usos y costumbres en el Estado de Oaxaca en tres elecciones, 412 la primera, en lugar de decrecer han crecido a 418 en la tercera elección, no solamente no decrecieron en número, sino se

mantuvo, y aumentó cuatro municipios más, que decidieron y optaron aunque sus niveles de conflictos internos partidistas, manejarse sobre el método de usos y costumbres, lo cual indica y supone que están contentos.

Yo diría que son tres temas. Primero, el reconocimiento y respeto a expresiones culturales vivas, un ejercicio fundamental de tolerancia política que implicaba reconocer que hay una realidad que simplemente no se ajustaba a las normas electorales sociales y económicas que tenemos todos, incluso, como condición y posibilidad de desarrollo en todos los ámbitos.

Segundo, el tema de la gobernabilidad. Desde la óptica del gobierno, desde la óptica del ejercicio del poder, era fundamental el abordar este tipo de temas porque sin duda ayudaba a la calidad de la gobernabilidad, y es un hecho que está plenamente demostrado. Que el número de conflictos poselectorales fue disminuido sensiblemente, no quiere decir que no vaya a cambiar en el futuro, pero sin duda se ha modificado la calidad del tipo de conflictos, porque antes de llegar a la elección, ya decidieron y resolvieron la elección municipal. Ya no es un conflicto político de carácter electoral entre partidos.

Y tercero, que es un proceso que es muy dinámico que se va ajustando, cambiando y necesariamente puede derivar en que todos estos municipios, en una etapa posterior, adopten, la gran mayoría, un sistema de usos y costumbres.

Hay muchos asuntos que en otros seminarios se han comentado, como el hecho de que ha pasado y que pasa, cuando los ciudadanos de un municipio presentan un amparo o una queja sustentada jurídicamente contra el método. Qué pasa cuando la autoridad local se cede en la propia Ley y resuelve a favor del sistema de usos y costumbres, pero ¿si vienen a una segunda instancia, al Tribunal Electoral por ejemplo?, que no han sucedido casos de esos. Pero desde ese tipo de temas, hasta los temas de la dinámica propia de estos municipios que, yo diría, que la tendencia sería avanzar en la posibilidad de conformar, como sería en Oaxaca e incluso pueblos indígenas de Michoacán, candidaturas o distritos, con una composición étnica correspondiente a los pueblos de la entidad, que son parte de los retos que muchos antropólogos y sociólogos han planteado desde hace mucho tiempo y puede ser una posibilidad para el futuro inmediato.

LA NULA JUSTICIA ELECTORAL PARA LAS COMUNIDADES PRECAUHTÉMICAS EN MÉXICO

*José de Jesús COVARRUBIAS DUEÑAS**

SUMARIO: I. Conceptos básicos y problemática; II. Evolución; III. Marco jurídico actual en México; IV. Conclusiones; V. Propuestas.

I. CONCEPTOS BÁSICOS Y PROBLEMÁTICA

1.1 La justicia

La justicia ha tenido muchas acepciones, a partir de nuestra cultura “occidentalizada”, la aproximación a dicha categoría inicia desde los griegos, dentro de una visión “eurocentrista”, la cual, tampoco se ha cumplido, en virtud de que conforme a dichas construcciones, la justicia se debe ir construyendo conforme a una serie de elementos transdisciplinarios, sin los cuales, sería prácticamente imposible hablar de la formación de dicha categoría, los elementos que en este momento histórico debe contener su creación conceptual son, de manera básica: filosóficos, políticos, constitucionales, legales y sociales, que en conjunto guardan relación en una simbiosis imprescindible, como a continuación se analizará.

Previo a dicha explicación, es conveniente aclarar que las categorías sociales, según se hayan concebido, varían conforme al tiempo y espacio en que fueron creadas;¹ de igual manera, los científicos

* Ex Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial en el Estado de Jalisco.

¹ V. Luhmann, Niklas y De George, Raffaele. *Teoría de la Sociedad*, Universidad de Guadalajara - ITESO - Universidad Iberoamericana, Guadalajara, Jalisco, México, 1993.

sociales discrepan en torno a las conceptualizaciones básicas de las ciencias que manejan, metodologías y demás herramientas elementales que usan para la creación del conocimiento científico social;² en el mismo sentido, los políticos, en aras del poder realizan metamorfosis de los conceptos políticos y sociales según les resulte más conveniente para obtener el voto³ y también sucede que las categorías etimológicas, lingüísticas y demás elementos sintácticos y semánticos de lenguaje utilizados en ciertos momentos históricos y espacios determinados, puede variar.⁴

De lo anterior, concluimos que las aproximaciones a la justicia por las que ha pasado la “cultura occidental”, desde Atenas, *urbi et orbi*, hasta nuestros días, debemos considerar las anotaciones señaladas y así, nos encaminamos a la argumentación de las cinco condicionantes mínimas que deben existir para que la justicia sea una realidad.

1.2 Justicia como valor filosófico

Toda comunidad, dentro de un contexto histórico determinado, trata de preservar sus valores fundamentales en la costumbre (religión), y en forma posterior, en un complejo normativo.⁵ De aquí que el elemento axiológico o valorativo, el complejo de valores que exista dentro de un asentamiento humano respecto a la construcción del valor supremo del derecho: la justicia, es una *condictio sine qua non* para que pueda existir dentro de un complejo normativo y de ahí, el jurídico, una primera aproximación a la idea de justicia. Bien lo señaló el gran maestro cuando en uno de sus diálogos precisó que *no pudiendo los más débiles evitar los ataques de los más fuertes, ni atacarlos a su vez, estimaron de interés para todos impedir que se hiciese ni recibiese daño alguno. De aquí*

² V. Duverger, Maurice. *Los métodos de las ciencias sociales*, Ariel, Barcelona, España, 1983.

³ Bobbio, Norberto, et al. *Diccionario de Política*, FCE, México, 1992.

⁴ Covarrubias Flores, Rafael. *La Sociología Jurídica en México: una aproximación*, Universidad de Guadalajara, segunda edición, Guadalajara, Jalisco, México, 1998.

⁵ Ellwood, Charles. *Historia de la Filosofía Social*, Letras, Santiago de Chile, 1939.

*nacieron las leyes y convenciones. Se calificó de justo y legítimo lo que fue ordenado por la ley...*⁶

De lo anterior se desprende cómo la justicia se construye en forma axiológica, cuando una comunidad encierra sus valores fundamentales en un complejo normativo que es, a su vez, una teleología, iniciada en costumbres, usos, prácticas, religiones y demás formas que en forma posterior, se fueron ajustando a una convención entre hombres dentro de un determinado tiempo y espacio concretos, la cual versará sobre ciertos valores y principios recogidos por dicha comunidad.

Entonces nos aproximamos a nuestro primer punto, en qué medida, dentro de nuestro país, se han celebrado convenciones entre las comunidades precuahtémicas y a los que ellos mismos nos denominan *teiwari*, asunto que nos conduce a nuestro segundo punto de análisis.

1.3 Justicia como consenso, pacto, convención o acuerdo

Siguiendo la construcción iniciada, tenemos que *La República o de lo Justo* concluye con un tratado de pedagogía del gobierno, el cual se vincula en forma estrecha a la Ética nicomaquea y a la política del gran estagirita. En la *Ética*, Aristóteles establece cuál es su teleología de creación y en lo cual coincide con su maestro: *En la justicia está*

⁶ En el libro segundo de *La República o de lo Justo*, se continúa con el análisis de la "Justicia" iniciado desde la apertura de la obra. Dicho libro segundo, inicia en forma textual así: *Atiende, pues y oye cuál es, en el común sentir, la naturaleza y origen de la justicia. Dícese que es un bien en sí cometer una injusticia, y que es un mal sufrirla. Pero más mal hay en sufrirla que bien en cometerla. Por eso, habiendo ensayado los hombres cosas y después de daños durante largo tiempo de unos a otros y no pudiendo los más débiles evitar los ataques de los más fuertes, ni atacarlos a su vez, estimaron de interés para todos impedir que se hiciese ni recibiese daño alguno. De aquí nacieron las leyes y convenciones. Se calificó de justo y legítimo lo que fue ordenado por la ley. Tal es el origen y la esencia de la justicia: ocupa ésta el punto medio entre el mayor bien, que consiste en poder ser injusto impunemente, y el mayor mal, que es el no poder vengarse de la ofensa sufrida. Los hombres se han abrazado a la justicia, no por ser ésta un bien en sí misma, sino porque la impotencia en que se encuentran de hacer daño a los demás les mueve a considerar la justicia como tal bien. Porque todo el que puede ser injusto y es verdaderamente hombre, ése no se cuida de someterse a semejante convención...* Platón. *La República*, en la obra de *Diálogos*, Porrúa, vigésima edición, México, 1984.

toda virtud en compendio,⁷ con dichas premisas, inicia el estudio de la *politeia*, que es su análisis sobre las diversas formas de constituciones. El *zoón politikón*, es un ser gregario por naturaleza, el hombre es el mejor de los animales y también *es el peor de todos cuando está divorciado de la ley y la justicia*, el ideal del supremo bien de la ciudad es su unidad absoluta, si bien es cierto que la ciudad es una pluralidad, no puede hacerse una ciudad de elementos homogéneos, por ello se requiere una contraprestación igualitaria, no es posible que todos manden a la vez, sino por un orden de sucesión, todo ello deberá ajustarse, mediante una convención a una Constitución, y la educación de los niños debe ir en consonancia con su régimen político.⁸

Quienes deben pactar son los ciudadanos, un ciudadano es el que tiene derecho de participar en el poder deliberativo o judicial de la ciudad, la ciudad es el cuerpo deliberativo de ciudadanos autosuficientes y denominado según sea su constitución que es el ordenamiento de la ciudad conforme a sus diversas magistraturas y ley suprema, si la constitución mira por el interés público, son constituciones rectas según la justicia absoluta.⁹

⁷ Señala Aristóteles: *Desde el momento en que la política se sirve de las demás ciencias prácticas y legislan sobre todo lo que debe hacerse y debe evitarse, el fin que le es propio abraza a los de todas las otras ciencias, al punto de ser por excelencia el bien humano. Y por más que este bien sea el mismo para el individuo y para la ciudad, es por mucho cosa mayor y más perfecta la gestión y salvaguarda de la ciudad. Es cosa amable hacer el bien a uno solo; pero cosa más bella y más divina es hacerlo al pueblo y a las ciudades. Lo más bello es la perfecta justicia lo más deleitoso es alcanzar lo que se ama...*Aristóteles. *Ética Nicomaquea*, Porrúa, décima edición, México, 1982, Libro I, 1 y 2.

⁸ V. Libros I y II, 1 de *La Política*, conforme a la referencia bibliográfica precisada para la *Ética*.

⁹ V. Libro III, 1, 2, 3, 4 y 5 de *La Política*. En particular, y para el caso que nos ocupa, la siguiente referencia: *...en las constituciones que tienen en mira el interés público, resultan ser constituciones rectas de acuerdo con la justicia absoluta; y que aquéllas, en cambio, que miran exclusivamente el interés particular de los gobernantes, son todas cerradas, como desviaciones que son de las constituciones rectas, ya que son despóticas, mientras que la ciudad es una comunidad de hombres libres...* Los términos de constitución y gobierno tienen la misma significación, puesto que gobierno es el supremo poder de la ciudad, de necesidad estará en uno, en pocos o en los más. Cuando, por tanto, los pocos o los más gobiernan para el bien público, tendremos necesariamente constituciones rectas, mientras que los gobiernos en interés particular de uno, de los pocos o de la multitud serán desviaciones; ya que, en efecto, no habrá que llamar ciudadanos a los miembros de la ciudad, o si lo son, tendrán que participar del beneficio común... Cuando, en cambio, es la multitud la que gobierna en vista del interés público, llámase este régimen con el nombre común a todos los gobiernos constitucionales...república o gobierno constitucional... en *La Política*, Libro III, 4 y 5.

Todas las constituciones se inspiran en cierta justicia, no la precisan y tampoco integran una justicia absoluta,¹⁰ el poder supremo debe estar en la multitud,¹¹ por tanto, es claro que quienes buscan lo justo buscan lo imparcial, la ley es lo imparcial, pero las normas legales consuetudinarias tienen mayor autoridad y versan sobre materias de mayor importancia que las leyes escritas.¹²

Dentro de las leyes que se imponen por el gobernante, también deben seguirse las costumbres ancestrales o las costumbres antiguas de la comunidad.¹³ La primera forma de democracia se basa en el principio igualitario, los pobres y ricos no deben tener preeminencia entre sí, por lo que se sugiere que sea el estrato medio la clase dirigente,¹⁴ el gobierno democrático lo es a causa del carácter de su pueblo y los hábitos en que ha sido imbuido, el árbitro neutral es el más digno de confianza, la clase media está más cerca del pueblo y por tanto en las democracias tienen lugar las revoluciones por los “notables” ya que no son iguales y tienen los mismos derechos; así, las revoluciones en las democracias se realizan por los demagogos.¹⁵

Para prevenir lo anterior, tres cualidades fundamentales deberán tener quienes asuman las más altas magistraturas: lealtad a la

¹⁰ *...cada cual juzga sobre sí mismo y los hombres en su mayoría son por lo común malos jueces en su propia causa...los hombres convienen en cuanto a la igualdad en la cosa, pero disputan sobre la igualdad de las personas...juzgan mal sobre sí mismos... creen expresar la justicia absoluta por el hecho de expresarla hasta cierto punto. Piensan los unos que por ser desiguales en cierto respecto, por ejemplo riqueza, son desiguales del todo; y los otros a su vez que por ser iguales en algo, como la libertad, son iguales del todo...La comunidad política tiene por causa...la práctica de buenas acciones y no simplemente la convivencia...resulta claro que todos los que discuten sobre las formas de organización política hablan sólo de una parte de la justicia. V. La Política, Libro III, V.*

¹¹ *Ídem.* Libro III, 6.

¹² *“En todas las ciencias y las artes el fin es el bien; y el mayor y principal es el objeto de la suprema disciplina entre todas, que es la política... el bien de la ciudad es la justicia...el bienestar público...justicia...es una virtud social...ciudadano... en la constitución mejor es el que puede y elige ser gobernado y gobernar con el ideal de una vida conforme a la virtud... en las ciudades que se han hecho aún mayores, no es... fácil que pueda surgir otra forma de gobierno distinta de la democracia...Es claro, pues, que quienes buscan lo justo buscan lo imparcial... la ley es lo imparcial...las normas legales consuetudinarias tienen mayor autoridad y versan sobre materias de mayor importancia que las leyes escritas...aunque el gobierno de un hombre pueda ser más seguro que el de la ley escrita, no lo será más que el de la norma consuetudinaria... La ley es el mejor gobernante y el mejor juez...*Ibídem.* Libro III, 6, 7 y 8.*

¹³ En lo cual coinciden Platón en su obra *Del gobernante o del reinado* y Aristóteles, cuando expresa: *“...las leyes deben establecerse en vista de las constituciones. Aristóteles, op. cit. Libro IV, 1.*

¹⁴ *Ídem.* Libro IV, 4.

¹⁵ *Ibídem.* Libro IV, 6-13 y Libro V, 1-7.

constitución establecida, mayor competencia para el desempeño del cargo y justicia y virtud adecuadas en el régimen conforme a la forma de gobierno...¹⁶ Por tanto, es normal que tengan mayor felicidad quienes se gobiernan conforme a sus circunstancias y para el desarrollo de las virtudes y de la actividad política es necesario el ocio.¹⁷

Por lo expuesto tenemos que las virtudes son necesarias para un buen gobierno que tenga como teleología la justicia, el hombre político o social se agrupa en la heterogeneidad que origina la *polis* o *civitas*, dentro de dichos espacios comunitarios convienen o pactan la forma de gobierno dentro de una constitución política, dicho pacto o convenio es incluyente o en ella, deben participar todas las clases, grupos o estratos sociales, so pena de que pueda alguno conspirar en forma permanente.

Entonces, dicho gobierno deberá y podrá ser justo, ya que dentro de su complejo normativo (legislativo) contempló a todas las costumbres y demás elementos de dicha comunidad.

Este es otro elemento que no se ha cumplimentado en el caso de México, ya que en ninguna etapa de nuestra historia, todos los elementos de personas o grupos sociales se encuentran integrados o han pactado o consensuado en alguna ocasión forma de gobierno, como a continuación veremos en el punto de pacto social.

1.4 Justicia como pacto social incluyente

Si dentro de una comunidad, país, región, nación o cualquier otra forma en que se haya establecido un Estado, no participan

¹⁶ *Ibidem*, Libro V, 7. Precisa Aristóteles: *Tres cualidades deben tener quienes hayan de asumir las más altas magistraturas: en primer lugar, lealtad a la constitución establecida; después, la mayor competencia en el desempeño del cargo, y en tercer lugar, la virtud y la justicia adecuadas en cada régimen a la respectiva forma de gobierno (ya que de no ser lo mismo lo justo en todos los gobiernos, tendrá que haber necesariamente diferencias en la justicia). Lo que ofrece dificultad es la manera en que debe hacerse la elección cuando no concurren todas las cualidades dichas en la misma persona; como por ejemplo, si uno es buen general pero mal hombre y no es adicto a la constitución, y otro en cambio es justo y leal, ¿cómo deberá hacerse la elección? La competencia y la lealtad a la constitución... con estas dos cualidades podrá hacerse lo que pide el interés público. Pero cabe la posibilidad de que quienes poseen esas dos cualidades carezcan de dominio sobre sí mismos... así también nada impide en ciertos casos no atiendan al interés público... velar por que la porción de los ciudadanos adicta a la constitución sea más fuerte que hostil a ella.*

¹⁷ Aristóteles, *op. cit.* Libros VI y VII.

todos los elementos que lo integran, en especial, las personas, comunidades, grupos, clases y demás diferenciaciones sociales que lo integren, entonces no estamos hablando de algún pacto o contrato social, o en todo caso, si se habla de algo parecido será marginal o no global, incompleto y por tanto parcial y excluyente como lo es el caso de México.

Al respecto puntualiza Schmitt, que una Constitución es una decisión en conjunto sobre el modo y forma de unidad política; asimismo, la Constitución nace mediante decisión política unilateral del sujeto del poder constituyente o mediante convención plurilateral de varios entes.¹⁸

Continúa Schmitt señalando que un contrato social, de sociedad o del Estado, sirven para fundar la unidad política de un pueblo y que el contrato social está ya supuesto en la doctrina del poder constituyente del pueblo; así, el contrato social no es idéntico en ningún caso a la Constitución de las decisiones políticas concretas o regulaciones legales constitucionales. Así el pacto constitucional supone un pacto federal entre varias unidades políticas independientes y que dicho pacto constitucional se dé sobre la unidad política.¹⁹

De lo anterior se desprende que para construir un pacto social, se requiere que todos los elementos que integran una supuesta unidad consensuen un acuerdo político de constituirse como una unidad política a través de un congreso constituyente y de ahí, se darán los mecanismos para la integración o elaboración de una Constitución o Ley Fundamental.

En el caso aludido, en nuestro país, desde 1812 no han existido en ningún congreso constituyente representaciones de las comunidades precuauhtémicas; por el contrario, ni siquiera alcanzaron la categoría de ciudadanos y en la actualidad no todos están inscritos en el Registro Federal de Electores, por tanto, nunca ha existido un pacto social en México con las comunidades precuauhtémicas.

Quizá el lector se pregunte: ¿y por qué habría de haber una representación corporativista de las comunidades indígenas?, por las mis-

¹⁸ Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, segunda reimpresión, Varona, Salamanca, España, 1996, pp. 45-79.

¹⁹ *Ídem*, pp. 80 y ss.

mas razones de que existió el voto censitario, el voto corporativo (Ley Electoral de 1846) y de que ya se legisló en Jalisco respecto de un porcentaje determinado de candidaturas para mujeres (voto pasivo del género), por esa y muchas razones más que puntualizaremos, la votación de las comunidades precuauhtémicas en México era mayoritaria, ahora es minoritaria, pero nunca ha sido representado; ahora bien, suponiendo que no se requiriese ninguna representación especial, cuándo participaron en la celebración del pacto federal.

Finalmente, entonces, si no existiesen dichas desigualdades mencionadas, por qué se elaboró la reforma al artículo cuarto constitucional en 1992 y se profundizó en el 14 de agosto de 2001 a los artículos 1, 2, 4, 18 y 115; se confirma la desigualdad formal jurídica en México, pero en forma arbitraria.

De lo anterior, se desprende el hecho que en nuestra Constitución de México no existan elementos gubernativos ni de justicia para las comunidades precuauhtémicas dentro de la Constitución, es obvio, que si ni siquiera participaron en la formación de un pacto social nacional incluyente, mucho menos existan elementos de la Constitución de México que contengan valores y principios para ellos, de aquí que para ellos no exista el concepto de Nación mexicana y por tanto, además de que para muchos otros mexicanos o personas que habitan en nuestro país, la Constitución sea una *Constitución de papel*.²⁰

1.5 Justicia constitucional

Por tanto, dentro de nuestra Constitución de México, históricamente nunca han existido los valores y principios de las comunidades precuauhtémicas, sólo han existido enunciados, valores y principios genéricos a la raza humana, pero nada más. Es apenas, como se ha dicho, hasta 1992, en el contexto del *Quinto Centenario del Descubrimiento de América*, que se adiciona el artículo cuarto constitucional en el sentido de observar los usos, costumbres, prácticas y demás elementos culturales de dichas comunidades, lo cual significa que después de quinientos años, nos dimos cuenta de que existían personas diferentes a nosotros, diferenciación que sí

²⁰ Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*, Ariel, Madrid, España, 1994.

se contenía en las *Leyes de Indias*, las cuales bajo el “acátense pero no se cumpla”, nunca tuvieron ningún tipo de eficacia, lo cual influye en dos sentidos actuales, en que no se han tomado en cuenta a dichos grupos y en que sus valores y principios no forman parte de la Constitución de México.

Al hilo de lo anterior, con la reforma del 14 de agosto de 2001, dentro del artículo primero, párrafo tercero, se estableció que no deberá haber discriminación racial, lo cual sigue vigente en México, basta ver que el asunto de Chiapas no se ha resuelto, como tampoco han sido resueltos los conflictos limítrofes entre Jalisco y lo que eran dos de sus partes, una respecto del Estado de Nayarit (*wirraricas* mal llamados *huicholes*) y con el Estado de Colima (*nahua*), que en el fondo, son dos ejemplos ilustrativos de lo que acontece a nivel nacional. Los grupos precuahtémicos son despojados de sus riquezas, los beneficiarios son extranjeros y las disputas constitucionales y legales, no sólo entre entes federados, sino para el beneficio de dichas comunidades, no han sido resueltas desde hace muchos años, lo cual contraviene los principios que deben regir la justicia en México, conforme al artículo 17 constitucional.

De lo anterior, si realizamos un análisis gramatical, sistemático, funcional, histórico, teleológico y todos los que se han mencionado por la Constitución, la legislación electoral y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos encontramos con el hecho de que las costumbres de dichas comunidades no se han tomado en cuenta en el derecho positivo, el cual contrasta con el natural y que ahora ya se constitucionalizó, pero sin conocer los contenidos, lo cual es todavía más grave.

Por lo anterior, dentro del texto constitucional no existen valores y principios regulados para las comunidades precuahtémicas, no existe legislación ulterior y por tanto, la justicia para dichos grupos no existe y por tanto no existe tampoco la justicia electoral.

1.6 Justicia legal

Conforme al artículo 133 de la Constitución de México y el iuspositivismo, se entiende un sistema de derecho, el cual tiene como cúspide y como base a la norma rectora o básica, entonces, al no contemplar los valores y principios de las comunidades precuahtémicas

o al contemplarlos apenas hasta el año pasado, la pregunta es: ¿dónde se encuentra la legislación reglamentaria? O hasta cuándo se legislará al respecto, es tanto el desconocimiento y bochornoso del asunto que le llaman la “Ley Indígena”. ¿Cuál ley? Sólo existen reformas constitucionales al respecto, las cuales se realizaron sin que existiese una representación de dichas comunidades, portavoces, consultas, estudios sobre sus complejos normativos o una investigación seria y minuciosa bien realizada al respecto.

Por tanto, en México no existe legislación respecto a dichos contenidos constitucionales, es un área legislativa vacía y entonces, con base en qué normas positivas se resuelven todos los problemas y complejidades de dichas comunidades, de lo cual se desprende la gravedad del asunto, existe una realidad sin legislación y sin embargo, múltiples acciones de la vida cotidiana que en caso de conflicto, se resuelven de las formas más injustas.

Con los dos elementos anteriores, el constitucional y el legal, debe haber, bajo el esquema positivista, una armonía, congruencia, coherencia y sistematicidad, la cual no existe como a continuación se analizará en la parte del marco constitucional actual.

II. EVOLUCIÓN

2.1 En el orbe

Como se precisó, en la Antigüedad clásica, existen los elementos de la democracia, de la justicia, de la Constitución, del Gobierno y todos los demás relativos al complejo normativo que debe ser el conjunto del todo que deben guardar una simbiosis imprescindible bajo ciertos equilibrios.

A partir de la revolución burguesa de 1789,²¹ se planteó quitar al monarca y sustituirlo por la voluntad popular, lo que nunca ha pasado, ya que unos cuantos han representado a la mayoría, pero conforme a sus intereses personales, mas nunca conforme a los intereses de los representados; así, en Europa y en los EUA, se realiza-

²¹ V. *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, Francia, 26 de agosto de 1789.

ron pactos sociales y constituciones en cuanto a unidades políticas. Pero es preciso aclarar el hecho de que los EUA nunca pactaron con los grupos autóctonos, el único pacto fue el de las 13 colonias, después compraron a Francia, España y Rusia, después despojaron a México de más de la mitad de su territorio y lo último fue bajo la “guerra de secesión”; entonces el expansionismo se explica más bien como un imperialismo que como un pacto, contrato o democracia, dicha forma imperialista adquiere sus mejores formas a partir del 11 de septiembre de 2001, donde ya el presidente de los EUA legisla *urbi et orbi*, la democracia y las formas de Estado de Derecho son hegemónicas y las dan a conocer como panaceas, al igual que los recetarios del FMI, la OCDE y demás clubes de ricos, por tanto es una plutocracia fincada en el “darwinismo social”.²²

Por lo que los gobiernos, las constituciones y la justicia adquieren una valoración especial en la “Ética protestante” y conforme al “Destino Manifiesto”, lo cual contrasta con nuestra herencia grecorromana, hispánica y precuahtémica.

2.2 México

En México,²³ nuestra historia demuestra que solamente en la época precuahtémica (tlacaelica) los valores y principios de las teocracias militaristas que existieron, se ajustaron a un complejo normativo legítimo, que a partir de la conquista ha sido cuestionado y cuyas disposiciones han carecido de toda eficacia jurídica.²⁴

En dichas comunidades precuahtémicas (tlacaelicas), el *huhuetlatoani* concentraba las facultades²⁵ que hoy se integran en los tres poderes formales, atribuciones religiosas, comerciales y demás que lo entronizaban como el gran centro y eje de la política y el pináculo del complejo normativo; era auxiliado por los

²² *Documentos de la Historia de los EUA*, X tomos, Instituto Mora, México, 1988.

²³ Velasco Piña, Antonio. *Tlacael, Jus*, quinceava edición, México, 1979, en especial, pp. 333 y ss.

²⁴ Covarrubias Flores, Rafael - Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Ensayo Mexihcco - Xalisco*, UNED, séptima edición, Jalisco, México, 2001.

²⁵ V. *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, II tomos, México, 1985, de manera especial, el tomo primero; asimismo, Reyes Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*, III Tomos, FCE, México, 1982, entre otros.

temachtiani, *chaman* o *marakame* (equivalente a la clase de sacerdotes) y por los *cuauhtli* y los *ometecuhtli* (clase guerrera); dichos estratos sociales, a la fecha, siguen siendo hegemónicos en la composición de las estructuras políticas “occidentales”, en especial, en los países dominantes.

Dicho esquema normativo de los pueblos señalados, se basaba en las alianzas o equivalentes a pactos o consensos sociales y políticos, los cuales daban la legitimidad, misma que si bien es cierto, eran arreglos de naturaleza política y por tanto existían rivalidades, también lo es el hecho de que dicha alianza culminó hasta el fin de la conquista, nunca se rompió.²⁶

Dicho complejo normativo se rompió y hasta la fecha no se ha vuelto a restablecer. Todos los sistemas jurídicos que han precedido al de la conquista no han sido legitimados por todas las clases que habitan en México, el único pacto social y constitución con espectros sociales mayormente incluyentes, no totalmente, lo es la Constitución de México de 1917.²⁷

Durante la época colonial, cuando lo que hoy se denomina México era conocido en Europa como la “Nueva España”, las costumbres ancestrales de las comunidades precuahtémicas, en algunos casos fueron respetadas, en especial con aquéllas que se aliaron con los españoles (tlaxcaltecas y purépechas o tarascos), otros fueron sometidos y se mestizaron (aztecas) y otros han seguido en pie de guerra y aún hoy no reconocen ninguna conquista o Nación mexicana (tarahumaras y tepehuanes), lo cual fue evidente cuando el contingente de la guerrilla chiapaneca a través de la “compatriota Ramona” expresó en el Congreso de la Unión (1999), que para dichas comunidades precuahtémicas de los chiapa, no existe el concepto, idea, categoría o conceptualización de Nación mexicana.

No obstante lo anterior, en España se empezó a cuestionar el “derecho de conquista”: padre Vitoria versus cardenal Cisneros (Alejandro VI, bula *Intercaetera*), cuya discusión todavía es actual y nos evidencia que para las comunidades precuahtémicas en México la justicia no ha llegado, se inicia la polémica desde

²⁶ Riva Palacio, Vicente *et al.* *México a través de los siglos*, Compañía General de Editores, México, 1964, en especial el tomo I.

²⁷ Covarrubias Flores, Rafael - Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Democracia Mexicana*, UNED, segunda edición, Jalisco, México, 2002.

hace casi quinientos años de a quién pertenecen las tierras de América, asunto que todavía no resuelve, por varias cuestiones, entre otras, las siguientes:

- Las comunidades precuahtémicas tenían un complejo normativo determinado.
- Dicho complejo normativo fue ignorado en la mayor parte de los casos. Los reyes católicos, en especial, la reina Isabel la Católica y Carlos I de España y V de Alemania, emitieron edictos y normas en el sentido de que dichos pueblos fuesen respetados, que eran personas libres, con los mismos derechos que cualquier otro y que los tlacaelicos eran los verdaderos propietarios de dichas tierras, mismas que debían ser respetadas.²⁸
Los conquistadores, encomenderos, mercedarios reales y demás latifundistas nunca respetaron las disposiciones reales o las “Leyes de Indias”, con lo cual se crea un conflicto agrario que todavía no termina.²⁹
- Las comunidades precuahtémicas despojadas de sus tierras, pelearon, fueron sometidas o incluso exterminadas; las pocas que fueron quedando, se desplazaron a los lugares más inhóspitos, despoblados, menos apetecibles o más difíciles de acceder (sierras) y aún en esos lugares, siguen siendo invadidos por los neolatifundistas.
- Hubo misioneros que lucharon en contra de dichas injusticias (fray Bartolomé de las Casas), en contra de los mandatos de la propia jerarquía de la Iglesia católica. Con lo cual se inaugura un clero católico que va en contra del *statu quo* y que tiene vasos comunicantes con las figuras de Hidalgo, Morelos y el “comandante” Samuel Ruiz.
- A *contrario sensu*, hubo grupos religiosos que se apropiaron de grandes extensiones territoriales, como el caso de la Compañía de Jesús (jesuitas), lo cual, entre otras cuestiones políticas, deter-

²⁸ “Que las tierras se repartan sin acepción de personas y sin agravio de los indios”. Título V “De la repartición de las tierras, estancias y solares”, Libro III de las *Leyes de Indias*, recopiladas por Antio León Pinedo, Porrúa, México, 1992.

²⁹ “Que los montes de frutos sean comunes...que los pastos, montes y aguas y términos sean comunes...que se procure que las tierras de regadíos se siembren y no sirvan de ganado...que en las tierras que los indios labraren no se metan ganados”, en el Título IX “De los procuradores de las ciudades y villas”, en *ídem*.

minaron, en gran medida, su expulsión de los dominios españoles (1767, Carlos III).³⁰

- Una vez despojados de sus tierras, los pobladores precuauhtémicos fueron utilizados en las minas, siembras y demás labores esclavizantes.³¹

Por lo anterior, entre otras cuestiones como un sistema de castas, nula educación, marginación económica y prácticas monopólicas de la corona española, explotación total, fanatismo religioso y demás elementos opresivos, las comunidades precuauhtémicas no tuvieron ningún tipo de justicia en esta época.³²

Durante el siglo XVIII, en especial, a partir de la segunda mitad de dicho siglo, la Nueva España pasó a ser la octava economía del mundo, lo que despertó la ambición de los criollos, vinculados a la logia escocesa y después, en el siglo XIX se adhieren al proyecto Monroe - Poinsett. Dichos proyectos pretendían el ingreso del liberalismo económico, pero nunca se preocuparon por las cuestiones del México profundo, relativas a las comunidades precuauhtémicas, sólo se les utilizó para las revoluciones sociales.³³

A partir del siglo XIX y hasta la fecha, en la época del constitucionalismo, nunca se han celebrado pactos incluyentes en México donde se integren todas las personas pertenecientes a las comunidades precuauhtémicas.³⁴

³⁰ Otero Mestas, Mariano, en su *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, México, 1966, demuestra como la Iglesia católica era propietaria de más de las dos terceras partes del territorio de la Nueva España que medía casi cuatro y medio millones de kilómetros cuadrados, lo cual facilitó la concentración en poblados escasos y la apropiación de las tierras por parte de los EUA.

³¹ "Que cuando el rey hiciere merced de derechos de esclavos se entienda de los que se pagan en las indias... que en las indias no se gaste cosa alguna de lo procedido de derecho de esclavos... que no se pague cosa alguna de derecho de esclavos aunque las audiencias lo libren", en *Leyes de Indias*, op. cit. Título XVIII "De la cobranza de los derechos de esclavos y su asiento".

³² Es importante destacar que en todo el análisis de las *Leyes de Indias*, se desprende el hecho de que existen muchas "Justicias" en el contenido de toda la legislación, lo cual contraviene al supuesto sistema normativo acuñado dentro del positivismo; así, se evidencia que existieron muchos fueros, pero que la peor justicia fue la que se utilizó para juzgar a los mal llamados "indios"; dicha constante sigue hasta nuestros días, para ello se recomienda el Libro V de las mencionadas *Leyes de Indias*.

³³ V. *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, II Tomos, México, 1985; asimismo, Reyes Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*, FCE, III Tomos, México, 1982, entre otros.

³⁴ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, Porrúa, México, 1998, en donde podemos ver quiénes integraron los congresos constituyentes, sus orígenes y los intereses que representaban, por tanto, nunca existió una representación indígena, sólo se les tomó en cuenta, como ya se expresó, en cuanto a "ser carne de cañón".

Como es sabido, en la Constitución de Cádiz sólo participaron los tres estamentos sabidos, que representaban al rey y la nobleza, al clero y a quienes fueron votados a dichas Cortes.³⁵

Morelos, en el Proyecto de Apatzingán, pretendía que sólo distinguiese a un americano o mexicano de otro el vicio y la virtud, de la lectura de dicho documento, se aprecia la conciencia social que el nigromante tenía, como ser perteneciente a dichos estratos que, como es sabido, dicho documento nunca se aplicó.³⁶

A partir de la Constitución de 1824, calca de la de Filadelfia de 1787 y ratificada por las trece colonias en 1792, se establece durante todo el siglo XIX el sistema censitario en México, el cual marginó a las comunidades precuahtémicas, no obstante que la forma de gobierno era, supuestamente, republicana, representativa, democrática y federal.³⁷

En el último pacto federal, del cual resulta la Constitución de 1917, vigente, tampoco existió una representación de las comunidades autóctonas o precuahtémicas, como un clarísimo ejemplo de que dicha masa fue utilizada para el movimiento revolucionario y que después, para variar, fue marginada en sus pretensiones y luchas históricas, lo es el caso de los zapatistas y el *Plan de Ayala*.³⁸

No obstante lo anterior, dentro del seno del Congreso Constituyente de 1916-1917, se puede evidenciar que algunos participantes sí tuvieron una conciencia social respecto de las clases agrarias (indígenas o precuahtémicas y ejidatarias), de lo cual se establecen las disposiciones de los artículos 27 y 115 de manera básica para el tema, derivando del primero la legislación agraria.³⁹

³⁵ Los españoles siguieron el ejemplo del Reino Unido (1689) y de Francia (1789), en cuanto a sólo citar a las clases privilegiadas y al incipiente “tercer estado”, estado llano o al pueblo, que cuando mucho era la mitad; en el caso de Cádiz, la representación de las comunidades precuahtémicas como hasta la fecha, brilló por su ausencia.

³⁶ *Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano*, L Legislatura del Congreso de la Unión - Porrúa, México, 1979, en especial las páginas 9 a 130 del tomo II.

³⁷ Así hayan sido constituciones federalistas (1824, 1847 y 1857), centralistas (1836, 1843), proyectos (1840 y 1842) o monárquicas (1822 y 1865), la raza precuahtémica fue marginada de los Congresos Constituyentes.

³⁸ V. Trueba Urbina, Alberto. *Derecho Social Mexicano*, Porrúa, México, 1978.

³⁹ *Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1917*, Gobierno de Querétaro, Querétaro, México, 1987.

Dicha legislación agraria, no obstante que ha sido protectora en grado sumo a dichos grupos marginados históricamente, por razones económicas, políticas, religiosas, culturales y sociales, de manera fundamental, no logró su objetivo, resultó ineficaz y hasta se hicieron reformas constitucionales en 1992 al artículo 27 constitucional de tal manera que se desnaturaliza el sentido de economía mixta, proyecto material de nuestra norma rectora, hoy pomposamente denominado “tercera vía” y que nadie le reconoce el mérito a México de ser el primer país que establece dentro de una ley fundamental la economía mixta.⁴⁰

Por tanto, dichos grupos han tenido una escasa o nula justicia agraria, ya no digamos una justicia integral en los términos del artículo 17 en relación a los que van del 94 al 107 de la Constitución de México, entonces, la justicia electoral todavía no llega a las comunidades precuahtémicas, como se tratará de evidenciar en el análisis jurídico actual en México, dentro del apartado siguiente.

Antes de iniciarlo, dos comentarios importantes para el caso, México sigue siendo de doble moral y cultura, conciencia criolla y hemisferio occidental, lo cual nos ha llevado del eurocentrismo a la globalización, ambos procesos hegemónicos que no han considerado a las comunidades precuahtémicas en México.⁴¹

III. MARCO JURÍDICO ACTUAL EN MÉXICO

3.1 Problemática

Siguiendo la hilación del primer apartado, trataremos de demostrar a través del esquema ya analizado de justicia, su axiología, el pacto social, la justicia constitucional y la legal, como no existe dentro de nuestro esquema normativo ni siquiera la complejidad

⁴⁰ De Buen Lozano, Néstor. *Razón de Estado y Justicia Social*, Porrúa, México, 1991.

⁴¹ V. Mignolo, Walter. *La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad*, pp. 55-85 y Coronil, Fernando. *Naturaleza del poscolonialismo: del eurocentrismo al globocentrismo*, pp. 87-111; en *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, <http://www.clacso.org/libros/lander/lander.html>, 21/2/01, entre otros.

regulatoria que se requiere para la impartición de justicia y de la justicia electoral en México.⁴²

3.2 La justicia en la Constitución

Dentro de la Constitución de México, se establece en el artículo primero que todas las personas gozarán de las garantías que otorga dicha Constitución y se agregan dos párrafos, el último reza: *Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.*⁴³

La Constitución de México es hermosa, maravillosa, pero es de papel, no se cumple, todos tenemos garantías consagradas en el texto, pero en la realidad la Constitución sólo es de papel, *v.gr. El derecho a la salud* respecto de la situación del IMSS y el desabasto o el *Derecho a la educación* y la falta de escuelas para atender en términos del artículo tercero la educación en México. Asimismo, existen formas de esclavitud, por ejemplo, créditos inmobiliarios a cuarenta años.

Respecto de la discriminación, en México existen múltiples formas de discriminación, para el caso en que nos ocupa, las comunidades precuahtémicas han sido discriminadas históricamente, como ya se mencionó, en lo religioso, cultural, agrario, laboral y por supuesto, en lo jurídico electoral, por tanto, no existe una jus-

⁴² Así por ejemplo, tenemos las grandes aportaciones que hace Montesquieu, respecto del complejo normativo, las diversas clases de leyes y de las diversas leyes en cuanto a aspectos de gobierno, de educación, leyes civiles, penales, lujo, corrupción, defensa, libertad política y constitución, libertad política y ciudadanía, tributos, clima, esclavitud, servidumbre, tierras, costumbres, comercio, revolución, moneda, habitantes, religión, política exterior, orden de cosas (divinas y humanas), sucesiones, la forma de componer las leyes, de manera fundamental. V. Montesquieu. *Del Espíritu de las leyes*, Porrúa, sexta edición, México, 1985.

⁴³ Decreto publicado en el DOF el 14 de agosto de 2001, por el cual se modifican los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 de la Constitución de México.

ticia para ellos y por tanto, tampoco en lo electoral, como a continuación se verá.⁴⁴

En el artículo segundo de la Constitución de México se establece que la Nación mexicana es única e indivisible, pluricultural.⁴⁵

⁴⁴ Nuestro sistema jurídico se supone que es coherente y armónico, pero en primer lugar nunca ha existido un sistema normativo en México, por las enormes y profundas contradicciones legales que existen en la materia (artículos 9 en relación al 35 - III; 39 respecto del 136; 71 conforme al 135 y los que van del 94 al 107 referidos al 133, sólo por citar algunos casos. V. Ursúa - Cocke, Eugenio. *Comparative Law*, Maestría en Relaciones Internacionales y Derecho Comparado, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, México, 1997.

⁴⁵ *La Nación mexicana es única e indivisible. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y en consecuencia, a la autonomía, para:*

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

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

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos o prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos, las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

En primer término, la evolución de México no es igual a la de los pueblos europeos, no constituimos un Estado-Nación, conforme a la evolución de las categorías de Europa, nuestra realidad es muy diferente y nuestro territorio ha sido cercenado, con vistas a un nuevo cercenamiento, si no territorial, sí cultural, como lo estamos viendo.⁴⁶

Después, en el texto del artículo segundo, causa lástima el hecho de que se pretende conceptualizar, categorizar o encerrar las ideas de “pueblos indígenas”, “conciencia de su identidad indígena”, “unidad social”, “autonomía que asegure la unidad nacional”, “reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas”, “criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico” y por último,

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y la representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. *Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público...*

⁴⁶ Así, Recaséns Siches, Luis, señala que Europa ha transitado por la horda, clan, tribu, ciudad, pueblo y nación - estado, evolución que nunca hemos tenido en México. V. *Tratado General de Sociología*, Porrúa, México, 1975; de igual forma, Anibal Quijano señala mayoría india, negra y mestiza: *el imposible “moderno Estado - Nación”*, en su artículo *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*, en la *Colonialidad del saber*, op. cit., pp. De la 220 a la 246, donde también afirma: *Una revolución antifeudal, ergo democrático - burguesa, en el sentido eurocéntrico ha sido, pues, siempre, una imposibilidad histórica. Las únicas revoluciones democráticas realmente ocurridas en América (aparte de la Revolución de EUA) han sido las de México y la de Bolivia, como revoluciones populares, nacionalistas - antiimperialistas, anticoloniales...y antioligárquicas, esto es contra el control del Estado por la burguesía señorial bajo la protección de la burguesía imperial... el proceso ha sido siempre muy lento, irregular y parcial*, Ídem, p. 240. De lo anterior, concluimos que no son equiparables los procesos de conformación en Estados - Naciones de los países de Europa con el caso de México, donde un esclavo de un día a otro ya es ciudadano, amanecemos republicanos y anocheíamos imperialistas, nos levantábamos con una Junta de Notables y dormíamos con una Dictadura, en esas condiciones, nunca se celebró un pacto social incluyente que diera por resultado un Congreso Constituyente y de ahí una Constitución.

“Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y en consecuencia, a la autonomía”.

Como veremos, esto es un galimatías, con todo respeto, me parece que existen serias contradicciones que rompen un sistema jurídico, de ahí nuestra propuesta de *complejo normativo*. Con todo respeto, pero me parece que se repite el pasaje de las *Leyes de Indias*, se legisla para una realidad desconocida y con categorías que no se dominan, *v.gr.* La libre determinación es una idea muy diferente a la de autonomía; la conciencia indígena es diferente a unidad social y más distinta a unidad nacional, la cual no existe, por tanto, sería más prudente pensar en un *pluriverso de México*, en el mismo sentido, se imponen criterios de identificación de las comunidades precuahtémicas difíciles de cumplir, rematando con sujetarlos a las legislaturas de los entes federados,⁴⁷ las cuales se han caracterizado por elaborar las armonizaciones constitucionales en forma mimética⁴⁸ y sin establecer plazos concretos para el cumplimiento en cuanto a crear la armonización en las constituciones de los entes locales y su ulterior reglamentación, lo que seguramente nos llevará un buen tiempo, basta sólo analizar el hecho de que el artículo cuarto constitucional se reformó por primera vez, como ya se apuntó, hasta el 28 de enero de 1992 (*DOF*) y de ahí, la subsecuente reforma es la que se comenta, 2001, casi diez años después, lo cual da la idea de que si la raza no se manifiesta, crea guerrillas, eclosiona para que baje la bolsa de valores, haya muertos y demás anarquía social, donde todos perdemos, entonces no se atienden los asuntos públicos, espero que este no sea el criterio para legislar, por-

⁴⁷ Si bien es cierto que la intención no es mala, la imprecisión de los conceptos jurídicos es terrible, lo cual deja márgenes para la arbitrariedad y la anarquía, cuyo remate se encuentra dentro de los dos primeros artículos transitorios del decreto mencionado del *DOF* del 14 de agosto del 2001, que señala: *ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. ARTÍCULO SEGUNDO. Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.* Asimismo, se menciona en el cuarto transitorio, que el Ejecutivo Federal hará que se traduzcan en forma íntegra la exposición de motivos y el cuerpo normativo del presente decreto, situación que desconocemos si se realizó.

⁴⁸ V. Changpo Juaréz, Francisco. *El Municipio* (Tesis), UNAM - UAM, México, 1986. Documento analizado en el INAP de la Ciudad de México.

que dicho elemento está muy vinculado a la forma de gobierno y a la teleología y *ratio legis* del derecho constitucional - electoral.⁴⁹

Siguiendo nuestro análisis, la autonomía de las comunidades precuahtémicas⁵⁰ será para lo siguiente (sólo anotamos los puntos conducentes, con las previsiones de la nota 43):

Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, para lo cual se tomarán en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, debiendo ser auxiliados por un intérprete. Aquí se cumple el adagio latino *hecha la ley, hecha la trampa*, cómo pueden ser armónicas las costumbres y especificidades culturales a la Constitución de México que data de 1917 y apenas en 1992 y 2001 se trataron de realizar adecuaciones al respecto.

En el mismo sentido, se señala que tendrán autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, sujetándose a los principios de la Constitución, lo cual es imposible formal y materialmente, porque se parte de una premisa falsa, las comunidades precuahtémicas no cuentan con un sistema jurídico; sus valores y principios se rigen por un complejo normativo que se basa en el derecho consuetudinario, dichos usos, prácticas y costumbres, en forma evidente, no coinciden con los principios constitucionales, entonces, entramos a un problema de jerarquía normativa que no se prevé en el artículo 133 constitucional y lo que es peor, se mencionan a las garantías individuales y derechos humanos como si fueran cuestiones distintas, cuando en nuestra Constitución de México contamos con garantías individuales en un espectro mayor a las de la OEA, ONU y demás tratados y convenciones que ha firmado México al respecto.

De igual forma, se menciona que se respetará la dignidad e integridad de las mujeres, la de los niños, hombres y de todos. Son una serie de disposiciones que se encuentran encaminadas a ahondar

⁴⁹ Cfr. Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Derecho Constitucional Electoral Mexicano*, Porrúa, segunda edición, México, 2002.

⁵⁰ Es importante que la autonomía constituye un complejo normativo que integra un núcleo integrado por elementos políticos, objetivos, financieros y de controles internos y externos dentro de un marco constitucional establecido en un tiempo y espacio determinado, los cuales, como se podrá apreciar, no se cumplen, *vid.* Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *La Autonomía Municipal en México*, Porrúa, México, 1998.

las diferencias naturales, en contraposición a los mismos valores y principios de cualquier complejo normativo.⁵¹

Por último, la ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes. Cuál ley, si estamos esperando a que los entes federados legislen al respecto, qué pasará mientras tanto, y además, cuándo serán armonizadas en el mismo sentido todas las leyes federales, por ejemplo, La Ley de Amparo y para el caso que nos ocupa la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), Código Penal Federal (CPF), Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, lo anterior armonizado con el artículo 17 de la Constitución de México en relación a los que van del 94 al 107 y de ahí con el 115, 116, 120, 121 y 122 para ir adecuando el sistema de justicia electoral integral (que parte de los artículos 41, 60 y 99 de la propia Constitución).

Un elemento más para la discusión, qué jerarquía tendrán las costumbres, usos, prácticas y demás complejos normativos de las comunidades precuahtémicas respecto del “sistema normativo mexicano”; de igual manera, también se aplicarán los criterios de interpretación gramatical, sistemático y funcional.

También el artículo 2 de la Constitución de México señala que las comunidades precuahtémicas tendrán autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. En primer lugar sus convivencias y formas de vida, ya está predeterminadas desde hace muchos años y sus decisiones han sido, casi siempre por presiones de los que somos *teiwari* o los extranjeros; en segundo, grave omisión, no se menciona que si son contrarias a los principios constitucionales no tendrán cabida, lo cual es incongruente con todo lo demás, porque si se menciona que ellos decidirán en forma libre su organización política (v.gr. Que las damas no integren los órganos de gobierno), esto contraviene el espíritu del

⁵¹ Cfr. Rousseau, Jean Jacques. *Discurso sobre cuál es el origen de la desigualdad entre los hombres. Está ella autorizada por la ley natural?*, Porrúa, segunda edición, México, 1971.

artículo cuarto constitucional; entonces, de qué hablamos, muy desafortunado el texto en comento. En cuanto al aspecto económico, en el apartado “B” del propio artículo segundo, fracción IX, se expresa que las comunidades precuahtémicas serán consultadas respecto al Plan Nacional de Desarrollo (PND), por qué no se les consultó antes de las reformas constitucionales, por qué no se les consulta y estudia sus formas de organización en cada ente federado antes de realizar sus respectivas armonizaciones constitucionales y legales.

Otro apartado, *elegir de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.*

Este párrafo requiere, por el asunto en cuestión, mayor profundidad, la elección es un procedimiento de representación, cuál es su esquema, armoniza con los artículos 40, 115 y 116 de la Constitución de México, qué requisitos se necesitan para elegir, qué ocurrirá si la edad es inferior o superior a la establecida en la Constitución de México, deben pertenecer a algún partido político, podrá haber candidaturas comunitarias no avaladas por ningún instituto político registrado ante el organismo administrativo respectivo, deberá haber listado nominal y credenciales con fotografía; quién deberá hacer los registros de los candidatos. Las *gerontocracias* tradicionales, el *tlatoni* o el *marakame*, serán válidas si no se registran ante las autoridades electorales constitucionalmente establecidas; quién dará la constancia de mayoría y de validez, son entre otras, las enormes lagunas electorales que ya se advierten.⁵²

El otro punto es “formas propias de gobierno”, en lo cual es evidente que no es lo mismo el *calpulli* que el *municipium*, institución grecorromana, visigótica, ibérica que se inserta a partir de 1519 en México. Por tanto, se deben crear comunidades autónomas especiales para dichos casos, lo cual no se ha avizorado⁵³ y existen graves riesgos para la pretendida soberanía de los estados y el pacto federal.

⁵² Cfr. *Usos y costumbres de la población indígena en México*, INI, México, 1994.

⁵³ V. Vandelli, Luciano. *Ordinamento della Autonomie Locali*, Maggiolo Editore, San Marino, Italia, 1991.

La soberanía de los Estados en México, sólo existe en el artículo 40 del texto constitucional, la cual no llega ni siquiera a autonomía según la prevención del artículo 120 constitucional: *Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y a hacer cumplir las leyes federales*; asimismo, si alguien viola la “soberanía” de los entes federados es la propia federación, baste ver los recortes presupuestales del 2002.

En relación al pacto federal, las comunidades precuahtémicas nunca han celebrado ningún pacto,⁵⁴ menos federal, con nadie, es un esquema que se les ha impuesto, no está contemplado en *sus formas propias de gobierno*.⁵⁵

Por último “elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, conforme a las disposiciones constitucionales y legales de los entes federados. De aquí se infiere, primero, que el apartado mencionado anteriormente quiere decir formas de gobierno no municipal, entonces la primera pregunta es, ¿podrá haber formas supramunicipales o inframunicipales? En cuanto a las formas supramunicipales o incluso supraestatales las tenemos perfectamente delimitadas en la Huasteca, en Jalisco y Nayarit y sobre todo, en la zona maya, donde existen entre precuahtémicos supraestatales (México, Guatemala, Belice, El Salvador y Honduras, de manera fundamental), de aquí nuestros legisladores se hayan metido verdaderamente en honduras” con dichas formas de normar realidades que poco se conocen.

Segunda contradicción, si se señala que la autonomía será que las comunidades precuahtémicas elegirán a sus representantes conforme a *sus formas propias de gobierno interno*, qué tan interno y por otro, el elegir munícipes no nos parece que sea una forma de gobierno precuahtémico, entonces, quiere decir que el *tlatoni* de los *wirrarica* ahora deberá ser munícipe, eso no es respetar nada de lo que se dice que es la autonomía. En conclusión, es una reforma constitucional incoherente dentro de un sistema jurídico, así se reforma la Constitución cons-

⁵⁴ Como lo fue el caso de Canadá, que en 1999 se dio origen al territorio Nunavut, primer autogobierno preeuropeo situado en la región del Ártico, v. periódico *Reforma*, sección principal, 16 de febrero de 1999.

⁵⁵ Vid. Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Las Comunidades Autóctonas en México: Democracia y Representación en el Marco Autonómico*, III Congreso Internacional de Derecho Electoral, IFE, TEPJF, UNAM, Konrad Adenauer Institut, Universidad de Quintana Roo, México, 1998, Tomo 1.

truida bajo un esquema de derecho positivo, lo cual contrasta con una realidad desconocida de costumbres que lo convierte en iusnaturalismo y por tanto en un complejo normativo que no tiene ni pies ni cabeza.⁵⁶

De lo anterior se desprende que dentro de nuestra Constitución, los valores y principios que ahí se han tratado de preservar no corresponden a una axiología de las comunidades precuahtémicas, por tanto, el valor justicia es diferenciado y no se han dado dichas inclusiones porque, como es evidente, nunca ha existido ningún pacto o consenso social, en los términos señalados por Platón y Aristóteles.⁵⁷

Asimismo, nuestras comunidades precuahtémicas nacieron libres y por doquier se encuentran atadas, es necesario volver, junto con ello a las convenciones primitivas, para establecer pactos y compromisos bilaterales, recíprocos (*pacta sunt servanda*) no bajo una óptica contractualista o pactista individualista, sino construcción de consensos que impliquen una conciencia histórica, política, social y jurídica que ya esté en la realidad efectiva de las personas, en sus costumbres, usos y prácticas comunes, complejo normativo que sea armónico a la legislación. Así será fácil establecer límites a los poderes de hecho, como a los de derecho a través de legislación que penetre todas las pasiones humanas sin haber penetrado en ninguna; estableciendo las formas de gobierno que nosotros determinemos (no hegemónicas) y donde la educación sea armónica a la *politeia*.⁵⁸

3.3 Complejo normativo constitucional y legal

Como ya se precisó, el esquema de derecho positivo ha sido rebasado *ad intra* (comunidades precuahtémicas) y *ad extra* (globalización), por tanto, el esquema del Estado (*dello stato*) por el gran florentino, ha sido rebasado por la conformación de las estructuras supranacionales,⁵⁹ contexto en el cual, paradójicamente,

⁵⁶ Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*, Porrúa, México, 1997, con quien se estructura la idea o concepción del derecho como un sistema, lo cual en el caso de México no es aplicable por las razones expuestas.

⁵⁷ Explicados en la primera parte del presente opúsculo, mismos principios que son retomados por Maquiavelo, Locke, Hobbes, Rousseau y por las publicaciones escritas en *The Federalist*, de manera principal, ideas que acoge México.

⁵⁸ Cfr. Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social o principios de derecho político*, Porrúa, segunda edición, México, 1971.

⁵⁹ Covarrubias Flores, Rafael. *La Sociología Jurídica en México*, op. cit.

se fortalecen las estructuras infraestatales,⁶⁰ por la cual, la necesidad de fortalecer nuestras comunidades precuahtémicas que en estos momentos enfrentan avasallamientos de los *teiwari*, de los extranjeros, de las religiones, de los despojos económicos, de las invasiones de sus tierras, de la destrucción del sistema ecológico y de la “madre tierra”, la contaminación de sus aguas y demás elementos que en conjunto nos evidencia la nula justicia para ellos.⁶¹

Por otra parte, nuestro “sistema jurídico” constitucional y legal ha sido estructurado en forma distinta a los cánones de la racionalidad, en el entendido de que la racionalidad del mundo occidental no es tan racional.

Kant, en su fundamentación de la metafísica de las costumbres, establece que es la sabiduría popular y las costumbres, la fuente de los deberes personales que en forma de autolegislación los hombres se imponen, de aquí se desprenden los imperativos categóricos (incondicionales) y los hipotéticos. Los imperativos categóricos o incondicionales tiene como máximas *obra como si la máxima de tu acción debiera tornarse, por tu voluntad, ley universal de la naturaleza...hay que querer de tal manera que toda máxima de la acción pueda convertirse en ley general, todo ello bajo la autonomía de la voluntad como principio supremo de la moralidad (libertad), nos conduce a la racionalidad.*⁶²

⁶⁰ Cfr. Lander, Edgardo. *Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos*; Dussel, Enrique. *Europa, modernidad y eurocentrismo* y de manera particular al punto específico, Escobar, Arturo. *El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?*, 11 - 55 y 113 a 143 en *La colonialidad del saber, op. cit.*

⁶¹ V.gr. el caso Chiapas, antecedentes, la conquista, escisión del mundo maya, la colonia, guerra de castas, separación de México, arbitraje del Soconusco. Actual: TLC, uranio, petróleo, mano de obra barata, materias primas, comercio, *itsmo* de Tehuantepec; problemas políticos, económicos, religiosos, culturales y sociales, buena mezcla para un movimiento armado con tintes transnacionales, se enfrentan los de casa, como siempre, y los extranjeros se quedan con todo, una vez más, la misma historia de nosotros. En cuando a la materia electoral, están ingresando cientos de extranjeros, de preferencia europeos, financiados por la OG, qué tal un plebiscito con los habitantes del lugar para ver a dónde se quieren ir o si quieren formar otro país, cualquier parecido o semejanza con Timor oriental, será mera coincidencia, temo la posibilidad, con la esperanza de estar equivocado.

⁶² Así, pues, *no concebimos, ciertamente, la necesidad práctica incondicionada del imperativo moral; pero concebimos, sin embargo, su “inconcebibilidad”, y esto es todo lo que, en equidad, puede exigirse de una filosofía que aspira a los límites de la razón humana en principios.* V. Kant Manuel. *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Porrúa, novena edición, México, 1996.

De lo anterior, tenemos que Kant trata de construir todo un sistema normativo, coherente y lógico que junto a la *Crítica de la razón práctica*, trata de construir un universo regido por una serie de elementos racionales occidentales normales en su contexto histórico, con una pretensión de aplicación universal; sin embargo, el mundo es pluriversal, lo cual es reconocido de manera evidente por el gran genio de Königsberg, al señalar que el bien supremo varía conforme el tiempo y el espacio y de que existe la gran antinomia de la dialéctica cuando señala: *la antinomia de la razón pura, que se manifiesta en su dialéctica, es, en realidad, el error más beneficioso en que ha podido jamás incurrir la razón humana...a la razón no le va bien en su uso práctico.*⁶³

Por lo anterior, el genio de Königsberg advirtió el hecho de que tanto la construcción del bien supremo como la construcción de la dialéctica requerirá un determinado contexto social; por tanto, el derecho no puede ser construido sólo sobre bases matemáticas y lógicas, al grado de pretender construir una ciencia pura, máxime si estamos hablando de una ciencia social, la cual, necesariamente deberá tener contenidos de una realidad immanente y sobre todo, compleja, que sólo la separamos metodológicamente para poderlos explicarla, para poderla aprehender, aseguir o tratar de aproximarnos a lo que nos muestra.⁶⁴

Así, nuestro sistema jurídico de construcción iuspositivista, ha sido destruido por un *big bang* que son las reformas sobre las comunidades precuahtémicas, las cuales al introducir sus costumbres, prácticas, usos y demás complejo normativo, eclosionan al entonces “sistema jurídico” construido sobre bases endebles; la lógica, las matemáticas y todas las ciencias pueden contribuir a enriquecer a la *nomología*, pero no podemos construir el conocimiento científico ni entender ninguna ciencia si no es con la visión transdisciplinaria (construcción filosófica).⁶⁵

El mismo Kant señaló que la construcción *a priori* es dialéctica, no puede escapar a los hechos y por ello, no es factible legislar ni

⁶³ Kant, Manuel. *Crítica de la razón práctica*, Porrúa, novena edición, México, 1996.

⁶⁴ Heller, Herman. *Teoría del Estado*, FCE, México, 1974.

⁶⁵ García de Enterría, Eduardo. *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Civitas, Madrid, primera reimpresión, España, 1986, en especial, pp. 59-64.

construir ningún complejo normativo sin atender las costumbres y los hechos y antecedentes del asunto sobre el cual se legislará.⁶⁶

De lo anterior y conforme a los hechos actuales en México, nos quedan, de manera básica, tres caminos:

1. Sobre las reformas constitucionales, que los entes federados investiguen sus realidades respectivas y legislen, en lo posible, de manera armónica a lo ya establecido en la Constitución de México, como se legisló sobre una realidad desconocida, entonces dichos antecedentes constitucionales y legales estatales serán un formidable precedente para que se pueda perfeccionar lo ya establecido o sirva de insumo para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie al respecto.

2. Realizar una investigación de todas las comunidades precuahtémicas en México, sobre los resultados de dichos estudios y análisis, realizar generalizaciones sobre las cuales, en forma dialéctica se puedan establecer una serie de valores y principios comunes a dichas realidades y sobre ellas, construir un complejo normativo básico para todos los entes federados.

3. Que cada uno de los entes federados realice su propia investigación, se le permita determinar el nivel de autodeterminación y de autonomía de sus comunidades precuahtémicas y sobre dichas bases, los entes federados inicien propuestas de modificaciones o perfeccionamiento de la Constitución de México, con base en el artículo 135, que es como se realizó la primer reforma.

Sobre dichas bases, previas consultas a dichas comunidades, realizar los pactos, convenciones o contratos sociales, los cuales nunca se han realizado con dichos conglomerados y sobre dichas bases, se podría construir un complejo normativo que es, indudablemente una rapsodia de reglas que nutrirán nuestro mundo jurídico.

Dicho pacto o contrato social no debe basarse sobre las bases de contractualismo individualista liberal capitalista, sino sobre una conciencia histórica, política, cultural y social ya conocida, que armonice las actuaciones, costumbres, usos, prácticas, hábitos y pautas de comportamiento al espacio vital de convivencia, ya que la construcción del derecho en México ha sido hegemónica, centrista, no transdisciplinaria.⁶⁷

⁶⁶ Cfr. Sáinz Moreno, Fernando. "Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley, en *La calidad de las leyes*", *Eusko Legebiltzarra*, Vitoria - Gasteiz, Vasconia, España, 1989, pp. 15-50, de manera especial.

⁶⁷ *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, varios autores, UNAM, México, 2001.

Del mismo modo, por qué construir un complejo normativo a partir de categorías creadas en otras latitudes y conforme a otros contextos históricos diferentes; las metodologías pueden ser útiles, en cuanto a referencias causales y de efectos, mas no realizar importaciones de instituciones con la facilidad que se hacen viajar las modas dentro de una geoeconomía darwinista.⁶⁸

Asimismo, un elemento adicional es el hecho de que el derecho impuesto no es eficaz, cada quien, cada pueblo, cada comunidad tiene una serie de valores y principios en los que han sido educados conforme a una *politeia* que indefectiblemente existe; sin embargo, dichos valores y principios están siendo minados por la transculturización impuesta por los medios que inducen y dominan a la opinión pública, que también son hegemónicos, por ello, producen antivalores, contrarios a nuestros valores y principios, lo cual hace añicos la escasa o nula conciencia social que podamos tener como pueblo, ya no digamos por nuestras comunidades precuahtémicas; por tanto, es menester luchar por un pacto verdaderamente social (no de corte individualista), que nos integre, valores y principios de los *teiwari* con las comunidades precuahtémicas, mismos que no se oponen a los de la humanidad, fijar un rumbo en un pacto, hacer un poder constituyente, una Constitución y a partir de ella, construir, entre todos, en forma incluyente, un complejo normativo dialéctico, por el cual hay que luchar como se piensa y trabaja por el alimento cotidiano.⁶⁹

En el mismo sentido, la justicia y quienes la impartan deben velar por los valores y principios constitucionales, los cuales en este momento histórico no parecen tan claros, de aquí la necesidad de redefinir nuestro proyecto, sobre él establecer un Tribunal Constitucional y después todo un sistema de controles diversos de la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones de los niveles de gobierno y autoridad; pero es menester también sujetar a los

⁶⁸ Cfr. Castro - Gómez, Santiago. *Ciencias Sociales, violencia epistémica y el problema de la "invención del otro"*; Moreno, Alejandro. *Superar la exclusión, conquistar la equidad: reformas, políticas y capacidades en el ámbito social y Segura Segrera, Francisco. Abrir, impensar y redimensionar las ciencias sociales en América Latina y el Caribe ¿Es posible una ciencia social no eurocéntrica en nuestra región?*, pp. 145-199, en *La colonialidad del saber, op. cit.*

⁶⁹ Von Ihering, Rudolf. *La lucha por el derecho*, Porrúa, segunda edición facsimilar, México, 1989.

poderes de hecho, que también han destrozado nuestro complejo normativo en aras de sus mezquinos intereses capitalistas.⁷⁰

Por tanto, todas las propuestas en aras de beneficiar a nuestro país son benéficas, las hay por cientos y debemos tomarlas con dedicación, con seriedad, es un tema y foro público, está en la reforma del Estado, en la Ley de Amparo, por doctrinistas, por periodistas, por académicos, en foros como el presente y en todos lados; existen más puntos coincidentes que discordantes, entonces, implica que sí existe una conciencia social sobre ciertos valores y principios, vamos aplicándolos hacia todos los grupos y comunidades.

Otro análisis obligado, es el que ya se mencionó y que es el del *ad intra* y *ad extra* en el marco del derecho comparado, que de manera sucinta haremos referencia con el objeto de clarificar lo expuesto y el apuntalamiento de la tesis que sustentamos.

3.4 Derecho Comparado

A) Interno

Conforme a la reforma constitucional de 1992 al artículo cuarto, algunos entes federados armonizaron sus propias constituciones locales, al respecto, pero en cuanto a los ámbitos de legislación reglamentaria, en forma práctica, ninguno, sólo se llevó a efectos un mimetismo de naturaleza constitucional. La mayor parte de los entes federados que cuentan con población precuauhtémica, han establecido en su legislación civil y penal la cuestión de llevar a cabo los procedimientos en forma bilingüe, pero se les ha aplicado en derecho positivo; en materia penal, sólo en algunas comunidades existen diferencias de jurisdicción, según sea la conducta ilícita que haya desplegado el sujeto activo.

En cuanto a la materia electoral, son pocas las que mencionan el caso de las comunidades precuauhtémicas, la menos pero es la de Oaxaca, único caso extraordinario para el país, que sin haber existido un marco constitucional federal, ya había adelantado su legislación conforme a su realidad particular, en los cuales se permite un incipiente avance en el concepto de autonomía política, ya que per-

⁷⁰ Covarrubias Flores, Rafael - Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Valores y principios del pueblo mexicano*. Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, México, 2000.

miten que las asambleas de las comunidades precuauhtémicas decidan sobre sus propias elecciones.

El problema es cuando dichas asambleas no logran la construcción de consensos, las impugnaciones, mismas que puede resolver el Congreso del Estado o el Tribunal Electoral, ambas instancias sin legitimación por lo expuesto, y quizá sin conocimiento pleno de la realidad a la que se aplicará la “justicia electoral”, que en realidad no existe para dichas comunidades, *v.gr. Elección de Concejales al Ayuntamiento del Municipio de Asunción Tlacolulita, Estado de Oaxaca, por usos y costumbres*.⁷¹

De lo anterior se desprende el hecho de que no existe un pacto social incluyente en México con las comunidades precuauhtémicas, resultado de ello, no ha habido un Congreso Constituyente y una norma rectora que recoja los valores y principios comunes a todos los que habitamos en el territorio mexicano, para, en consecuencia, que haya una representación de dichas comunidades, se conozca, a ciencia cierta cómo se organizan políticamente y en consecuencia, poder estar en condiciones de administrarles justicia electoral a través de organismos *ad hoc*.

En conclusión, cuándo se han pactado o consensuado las Constituciones de México con dichas comunidades precuauhtémicas, cuáles tienen en su lengua propia dicha Constitución, reformas posteriores, legislación electoral y en qué medida las resoluciones de los Tribunales Electorales son en las lenguas de las respectivas comunidades; así, para que exista la *paz perpetua*, en México, entre *teiwari* y comunidades precuauhtémicas, además de los extranjeros, necesitamos construir una Constitución preferentemente republicana-

⁷¹ Editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colección sentencias relevantes No. 4, México, 2001. Donde se encuentran las resoluciones SUP-JRC 152/99 (11 de noviembre de 1999); SUP-JDC 37/99 y SUP-JDC 38/99, las dos últimas del 10 de febrero de 2000. De cuyo análisis se desprende que no existe justicia electoral para dichas comunidades precuauhtémicas, además de las razones aludidas, no tenemos los mismos valores y principios, nuestro derecho positivo es inasequible a ellos, no ha habido un pacto social, un congreso constituyente y en consecuencia una Constitución pactada con ellos donde se integran valores y principios comunes a todos, derivado de ello, la justicia axiológicamente está basada en premisas diferentes y por tanto, no se les puede impartir justicia como medida de la ley, porque el complejo normativo que usamos como rasero es distinto e inasequible a ellos; así, por razones de hecho, de pruritos legales de fondo y forma, se culminó, con el nombramiento, por parte del Congreso de Oaxaca de un Concejo Municipal, lo cual no es la teleología del Derecho Constitucional Electoral ni mucho menos de la Justicia Electoral.

na, entendiendo como premisas básicas la libertad e igual, al menos formales, incluidos los derechos políticos, los de gentes y los de la humanidad; la constitución republicana no quiere decir necesariamente democrática, ya que la democracia burguesa no es panacea; armonizar moral y política dentro del complejo normativo que integre los valores y principios de todos los que habitamos en México y una constante⁷² y permanente actualización de dichos aspectos para efectos de materializarlos a través de instituciones y sobre todo de una aplicación de los conceptos o categorías acordadas de justicia.

B) Externo

Bolivia. En la Constitución de Bolivia (1 de abril de 1994), multiétnica y pluricultural, establece como condiciones esenciales de la administración de la justicia la gratuidad, publicidad, celeridad y probidad (que de alguna manera se encuentran dispersas dentro de la Constitución de México); asimismo, el Poder Judicial está obligado a proveer defensa legal y traducción a personas que no hablen el castellano (artículo 116, del Título III “Del Poder Judicial”). El Tribunal Constitucional resuelve cuestiones entre poderes a instancia de los propios poderes y las consultas sobre la constitucionalidad de leyes (artículo 121 del Título IV “Del Tribunal Constitucional”). El defensor del pueblo velará por las garantías de las personas frente a cualquier autoridad y dará cuentas al Congreso (artículo 127). Existen Regímenes Especiales, respecto a lo económico y financiero para impedir la acumulación de riqueza (artículo 132 del Título I de la parte tercera). También se procedimientos, sin ser contrarias a la Constitución y la Ley establecerá coordinación de esta jurisdicción especial con el Poder Judicial (un poco contradictorio, como el caso de México. Artículo 165, Título II de la parte tercera “Régimen agrario y campesino”, artículos 165 al 176).

Colombia. La Constitución de Colombia (1991, reformada en 1997), establece que la Jurisdicción Constitucional funcionará a petición de cualquier ciudadano que sea transgredido en sus derechos fundamentales; asimismo, resolverá sobre asuntos de consultas nacionales y plebiscitos (Capítulo 4 “De la Jurisdicción Constitucional”, artículos 239 al 245). Existen jurisdicciones especiales: *Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro*

⁷² Kant, Manuel. *La paz perpetua*, Porrúa, sexta edición, México, 1996.

de su ámbito territorial, de conformidad a sus normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional (se aprecia la incongruencia de armonización entre el derecho positivo y el complejo normativo. Capítulo 5, artículos del 246 al 248). Se establece la “Organización Territorial”, en la cual figuran los territorios indígenas, que tendrán autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley (de nueva cuenta la contrariedad) y tendrán los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias, ejercer sus competencias, administrar recursos y cobrar tributos, conforme a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Título XI, artículos del 285 al 296). Los ciudadanos elegirán en forma directa a sus representantes, tanto en los niveles de la República, local, municipal, de los territorios y de los regímenes sociales (Título IX “De las Elecciones y de la Organización Electoral”, artículos 258 al 263).

España. Aquí la justicia se administra en nombre del Rey, existe unidad de jurisdicción y un Tribunal Constitucional; asimismo, existen tribunales consuetudinarios y tradicionales y la acción popular.⁷³

Francia. El Consejo Constitucional decidirá sobre las cuestiones del *referéndum* y sobre la constitucionalidad de la legislación (Título VII “Del Consejo Constitucional”, artículos 56 al 63 de la Constitución de Francia de 4 de octubre de 1958).

Guatemala. La Constitución de Guatemala (1985, reformada en 1993), establece dentro del Título I, capítulo 2, sección tercera las *Comunidades Indígenas* (artículos 66 a 70), donde figura la protección de los grupos étnicos, protección de tierras y las cooperativas agrícolas indígenas, tierras para las comunidades indígenas, traslación de trabajadores y su protección y el que establezca una ley específica. Se contempla la nacionalidad centroamericana (artículo 145), se señala un procedimiento consultivo a la ciudadanía en decisiones políticas de especial trascendencia (artículo 173) y el Amparo como defensa de las garantías constitucionales y una Corte Constitucional (Título VI “Garantías Constitucionales y Defensa del orden constitucional”, artículos 263 al 276).

⁷³ V. Constitución Española (6 de diciembre de 1978), Título VI “Del Poder Judicial”, artículos 117 a 127.

Inglaterra. Es importante analizar cómo a partir de la Carta Magna, la Petición de Derechos y la Carta de Derechos, se establecen pactos sociales entre los diversos grupos que habitan la isla, se establecen valores y principios comunes y después se aplica la justicia, incluso, han llegado a través del Estatuto de Westminster (11 de diciembre de 1931) a elaborar pactos supranacionales y justicia de tal envergadura.

Italia. La Constitución Italiana recoge un principio muy importante: *La ley regulará los casos y las modalidades de la participación directa del pueblo en la administración de justicia* (artículo 102 del Título VI “De la Magistratura”); asimismo, el Tribunal Constitucional velará por que la legislación se apegue a la constitucionalidad, pudiendo haber, en su caso, *referéndum*, para someter dichas propuestas legislativas a la opinión del pueblo. Asimismo, el concepto de republicanismo no podrá ser objetado ni sometido a su discusión, conforme al propio artículo 139 (Constitución Italiana del 22 de diciembre de 1947, Título VI “De las garantías constitucionales”, artículos del 134 al 139).

Perú. La Constitución de Perú (1993) establece un *Régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativas* (artículos 88 y 89), en el Título V, se estructura *De las Garantías Constitucionales*, sobresaliendo, para el caso que nos ocupa, la acción popular y la de cumplimiento; asimismo, se faculta para interponer la acción de inconstitucionalidad, entre otros sujetos legitimados, a los ciudadanos (artículos del 200 al 205).

Venezuela. La Constitución de Venezuela (1999) en su preámbulo establece la autodeterminación de los pueblos; existe el referendo popular (artículo 71); los derechos de los pueblos indígenas, donde se protegen sus formas de organización social, política y económica, cultura, usos, costumbres, idioma, religión, hábitat, derechos originarios sobre sus derechos territoriales ancestrales, propiedad colectiva, recursos naturales, identidad étnica, salud integral, trabajo, propiedad intelectual, participación política: *Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley...el término de pueblo no podrá interpretarse en el sentido que se le da en el derecho internacional...los pueblos indígenas, como culturas de raíces ancestrales, forman parte de la Nación, del Estado y del pueblo venezolano como único, soberano e indivisible...tienen el deber de salvaguardar la integridad y la soberanía nacional* (artículos 119 al 126). En cuanto a la justicia, se precisa que la

potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos: *Las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes*, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la ley y al orden público. La ley determinará la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional (artículos 253 al 261). Existe un Poder Ciudadano, cuyos órganos son la Defensoría del Pueblo, Ministerio Público y la Contraloría General de la República (artículo 273); la Defensoría del Pueblo tiene a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de las garantías, los tratados internacionales y los intereses legítimos, colectivos y difusos (artículo 280).

Europa. Conforme al proceso de integración europea, el Tribunal de Justicia Europeo contiene magistrados de todas las altas partes contratantes, se legisla y se aplica justicia en las lenguas incurrentes en el negocio, son consensuados todos los términos de la normativa europea y los Estados miembros pueden exceptuarse (V. *Constitución Europea*, Universidad de Galicia, España, 1999).

3.5 Globalización

Conforme al proceso de globalización o de hegemonización en el mundo, las comunidades ancestrales se están integrando al “mundo occidental” a través del proceso del darwinismo, el mundo camina hacia la universalidad y se está en un proceso de eliminación de la pluriversidad; por tanto, es menester rescatar las culturas y demás formas de vida que enriquecen a la humanidad, como lo es el caso en México de las comunidades precuahtémicas, asunto históricamente olvidado.

IV. CONCLUSIONES

PRIMERA. Los valores y principios de todos los grupos sociales en México nunca se han integrado dentro de un pacto social incluyente; es menester crearlo e integrarlos dentro de un Poder Constituyente plural y una Constitución que los establezca dentro de un complejo normativo, flexible, armónico, perfectible, dialéctico.

SEGUNDA. La armonía de los valores y principios de las comunidades precuahtémicas y demás grupos que viven en México, debe construirse a través de procesos en los que se construyan consensos y no en forma hegemónica, como ha venido aconteciendo.

TERCERA. En base a dichos valores y principios consensuados en forma incluyente con todos los grupos, se advertirán elementos como formas de gobierno, poderes, relaciones, ciudadanía y poderes, las formas de interrelacionarse y las bases para el establecimiento de la justicia.

CUARTA. En México no existe unidad de jurisdicción, ni tampoco deben crearse jurisdicciones especiales, que de alguna manera existen; sin embargo, deben conocerse dichas realidades y pensar en qué tipo de jurisdicción tendrán, que como se demostró, deben sujetarse a otro tipo de categorías.

QUINTA. Es necesario estudiar las realidades de todas las comunidades precuahtémicas en México, para crear una conciencia social y jurídica correcta, adecuada a dichas exigencias, incluir a dichos grupos en los estudios, pedir su opinión, consensuar y entonces integrar todo el complejo normativo a nuestra justicia, lo que en la actualidad no existe.

V. PROPUESTAS

1. Establecer un pacto social integrador, incluyente con los grupos sociales en México con base en los valores y principios comunes a todos los que integramos México.

2. Estudiar las realidades concretas, sus semejanzas y diferencias para establecer un marco normativo armónico a todo el complejo de normas.

3. Crear un Tribunal Constitucional que preserve los valores y principios de todos los integrantes del pueblo de México, la tutela judicial efectiva para todos los derechos protegidos y los mecanismos de participación ciudadana en la integración de poderes, en la legislación y en la administración de justicia, integrando criterios sociales, políticos, financieros, administrativos y demás que se estimen necesarios para su impartición conforme a los principios constitucionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles. *Ética Nicomaquea. La Política*, Porrúa, décima edición, México, 1982.
- Bobbio, Norberto, et al. *Diccionario de Política*, FCE, México, 1992.
- Castro-Gómez, Santiago. *Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la "invención del otro"*.
- Changpo Juárez, Francisco. *El Municipio (Tesis)*, UNAM-UAM, México, 1986.
- Colección Legislaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, a partir de 1998 a la fecha, México, 2002; *Colección Sentencias Relevantes*, Números 3 y 4, 2000 y 2001.
- Constituciones de América*, Compilación de la Universidad de Guadalajara a cargo del profesor Luis Ignacio Navarro González, 2002.
- Constitución Española* (6 de diciembre de 1978), Título VI "Del Poder Judicial", México, 1979.
- Coronil, Fernando. *Naturaleza del poscolonialismo: del eurocentrismo al globocentrismo*, pp. 87-111.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *La Autonomía Municipal en México*, Porrúa, México, 1998; *Derecho Constitucional Electoral Mexicano*, Porrúa, segunda edición, México, 2002.
- Covarrubias Flores, Rafael - Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *La Sociología jurídica en México: una aproximación*, Universidad de Guadalajara, segunda edición, Guadalajara, Jalisco, México, 1998; *Valores y principios del pueblo mexicano*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, México, 2000.
- De la Cueva, Mario. *La idea del Estado*, UNAM, tercera edición, México, 1986.
- Del Buen Lozano, Néstor. *Razón de Estado y Justicia Social*, Porrúa, México, 1981.
- Dussel, Enrique. *Europa, modernidad y eurocentrismo*.

Duverger, Maurice. *Los métodos de las ciencias sociales*, Ariel, Barcelona, España, 1983.

Ellwood, Charles. *Historia de la Filosofía Social*, Letras, Santiago de Chile, 1939.

Enrique Zuloaga, Carlos. *Una visión de la Justicia en Jalisco*, Consejo General del Poder Judicial, Guadalajara, Jalisco, México, 2002.

Escobar, Arturo. *El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿Globalización o postdesarrollo?*

García de Enterría, Eduardo. *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Civitas, primera reimpresión, Madrid, España, 1986.

Heller, Herman. *Teoría del Estado*, FCE, México, 1974. *Historia de los EUA*, X Tomos, Instituto Mora, México, 1988.

Kant, Manuel. *Fundamentación de la metafísica de las costumbres. Crítica de la razón práctica. La paz perpetua*, Porrúa, novena edición, México, 1996.

Kelsen, Hans. *Teoría pura del Derecho*, Porrúa, México, 1997.

La calidad de las Leyes, varios autores, Parlamento Vasco, España, 1989.

La Constitución Europea, Universidad de Galicia, España, 1999.

Las Constituciones Europeas, II Tomos, compilador Mariano Daranas, Editora Nacional, Madrid, España, 1979.

Lander, Edgardo. *Ciencias Sociales: saberes coloniales y eurocéntricos*.

Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*, Ariel, Madrid, España, 1994.

Luhmann, Niklas - De George, Raffaele. *Teoría de la Sociedad*, Universidad de Guadalajara - ITESO - UI, Guadalajara, Jalisco, México, 1993.

Mignolo, Walter. *La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad*, pp. 55-85.

- Montesquieu, Carlos. *Del Espíritu de las Leyes*, Porrúa, sexta edición, México, 1985.
- Moreno, Alejandro. *Superar la exclusión, conquistar la equidad: reformas, políticas y capacidades en el ámbito social*.
- Ordóñez Cifuentes, José Emilio. *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, UNAM, México, 2001.
- Otero Mestas, Mariano. *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, México, 1966.
- Pedraza, Enrique. *La Reforma a la Justicia*, Escribano Editores, Guadalajara, Jalisco, México, 1999.
- Platón. *Del Reinado o Gobernante, Diálogos*, Porrúa, vigésima edición, México, 1984.
- Quijano, Aníbal. *Colonialidad del poder eurocentrismo y América Latina*.
- Recaséns Siches, Luis. *Tratado General de Sociología*, Porrúa, México, 1975.
- Reyes Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*, III Tomos, FCE, México, 1982.
- Riva Palacio, Vicente *et al.* *México a través de los siglos*, Compañía General de Editores, México, 1964, en especial tomo I.
- Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social o principios de derecho político. Discurso sobre el origen de la desigualdad*, Porrúa, segunda edición, México, 1971.
- Sáinz Moreno, Fernando. *La calidad de las leyes*, Eusko Legebiltzarra, Vitoria – Gastéis, Vasconia, España, 1989.
- Segura Segrera, Francisco. *La colonialidad del saber*.
- Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, segunda reimpresión, Varona, Salamanca, España, 1996.

Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, Porrúa, México, 1998.

Trueba Urbina, Alberto. *Derecho Social Mexicano*, Porrúa, México, 1978.

Ursúa-Cocke, Eugenio. *Comparative Law*, Maestría en Relaciones Internacionales y Derecho Comparado, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, México, 1997.

Vandelli, Luciano. *Ordinamento della autonomia locali*, Maggiolo Editore, San Marino, Italia, 1991.

Velasco Piña, Antonio. *Tlacaelel, Jus*, quinceava edición, México, 1979, en especial, pp. 33 y ss.

Von Ihering, Rudolf. *La lucha por el derecho*, Porrúa, segunda edición facsimilar, México, 1989.

Síntesis

La ponencia tiene como objetivo fundamental demostrar que en México, dado el derecho positivo, no existen mecanismos judiciales adecuados para la impartición de una justicia electoral para las comunidades precuauhtémicas; se analizan sus categorías principales, cómo han evolucionado y el marco jurídico interno y externo, se presentan sus respectivas conclusiones y propuestas.

Abstract

The thesis of the work has a finally present a demonstration as how the comunidades precuauhtémicas in Mexico never has been an order law, in this moment historic, is necessary his establishment. The work study basic concepts, evolution, the actual rule of the law, intern and extern, and conclusions and proposals.

LOS USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS EN MATERIA ELECTORAL EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO. UN ANÁLISIS DE CASO

+ José Luis DE LA PEZA*

SUMARIO: I. Introducción; II. Antecedentes históricos; III. El debate internacional; IV. La situación indígena en México. El caso de Oaxaca; V. Análisis de la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-013/2002; VI. A manera de conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

Empezaré mi intervención expresando un reconocimiento a todas las instituciones coorganizadoras de este cuarto Congreso Internacional de Derecho Electoral, quienes una vez más han hecho un magnífico trabajo en aras de hacer un ejercicio académico del más alto nivel y que seguramente redundará en provecho de todos los asistentes al mismo.

Entrando en materia, en primer lugar quiero precisar, aunque sea una obviedad, que la cuestión indígena es eminentemente multidisciplinaria y que cualquier estudio integral de tal cuestión debería tomar en cuenta una infinidad de materias que van desde la que es objeto de estudio de este trabajo, la Jurídica, pasando por la Sociología, Política, Economía, hasta la Antropología. Por ello, quiero precisar desde ahora que el único objetivo de este trabajo es

* Fue Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

analizar, bajo la óptica de lo resuelto en una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la conjugación entre el reconocimiento constitucional del respeto a los usos y costumbres en materia indígena y los principios constitucionales básicos en materia electoral.

Esta es la primera vez que en lo electoral se hace un pronunciamiento judicial y su materia es de la mayor importancia por las consecuencias que puede llegar a producir en este ámbito muy específico que es el electoral, en el debate sobre el tema indígena.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En el México precolombino existieron, como todos sabemos, una gran variedad de etnias y culturas que conformaban un mosaico en el que su característica era la diversidad. Por esta razón, no podemos encontrar un denominador común o prácticas semejantes en el orden jurídico de esos pueblos para la designación de sus gobernantes.

Sin embargo, los regímenes de usos y costumbres de los pueblos indígenas fueron sancionados por la corona española mediante un decreto expedido por el emperador Carlos V el 6 de agosto de 1555. Dicho decreto fue recogido en la Ley 4, Título I, Libro Segundo de la “Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias”, 1680, del siguiente tenor:

“ORDENAMOS y mandamos que *las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía* y sus usos y costumbres observadas y guardadas después que son cristianos y que no se encuentren con nuestra sagrada religión y las que han hecho y ordenado de nuevo, se guarden y ejecuten y siendo necesario por la presente las aprobamos y confirmamos con tanto que nos podamos añadir lo que fuéremos servidos y nos pareciere que conviene al servicio de Dios nuestro señor y al nuestro y a la conservación y policía cristiana de los naturales de aquellas provincias *no perjudicando a lo que tienen hecho ni a las buenas y justas costumbres y estatutos suyos.*”

Esta orden se mantuvo como un principio de derecho, a lo largo del régimen colonial, con diverso tratamiento en épocas y lugares de nuestro territorio.

En el México independiente, en 1821 concluye el proceso de creación del derecho indiano, y en vista de la necesidad de adoptar una ley suprema para la nación mexicana, se integró un Congreso Constituyente cuyos trabajos cristalizaron en la Constitución Federal de 1824, cuyo modelo, como todos sabemos, se inspiró de manera extralógica en los principios de la Revolución Francesa y en la Constitución Estadounidense, por la influencia de la corriente del pensamiento, conocida como la Ilustración, en la gran mayoría de integrantes de dicho Congreso.

El establecimiento del principio jurídico fundamental de igualdad de los hombres, inspirado en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, haciendo caso omiso de la realidad de la composición de nuestro pueblo, no vino a solucionar la marginación en que se encontraban los indígenas mexicanos, sino a profundizarla, puesto que las comunidades indígenas que aún no abandonaban los primitivos sistemas comunales en los que el individuo se encuentra absorbido dentro del grupo, un sistema individualista, impuesto a rajatabla, no podía sino fracasar.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857, don Ignacio Ramírez (el Nigromante) tuvo una brillante intervención señalando el error histórico que se cometía al tratar de adaptar modelos extraños a la composición étnica nacional. Desafortunadamente, las ideas de la Ilustración prevalecieron nuevamente y sus principios quedaron plasmados en la Constitución de 1857.

El predominio del postulado de la igualdad jurídica de los hombres subsistió pese al reconocimiento constitucional de la existencia de los derechos sociales en 1917 —y aún un poco antes en cuanto a la materia agraria—; sin embargo, se expidieron diversos preceptos que tendían a proteger a aquellos individuos pertenecientes a clases sociales desprotegidas, aunque en ningún momento se hizo referencia expresa a las razas indígenas.

Como un intento del gobierno federal para promover la integración de las comunidades indígenas en los entornos social, político, cultural y jurídico nacionales, el 4 de diciembre de 1948 se expidió la ley por la que se creó el Instituto Nacional Indigenista. Sin embargo, a pesar de las bondades de la intención, el esquema particular creado no corrigió la situación de los grupos indígenas del país.

En tales condiciones, la situación de los pueblos indígenas se mantuvo al margen de las prioridades nacionales hasta épocas recientes tal como lo hizo notar la iniciativa de reforma al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el 7 de diciembre de 1990 presentó el Ejecutivo de la Unión al Congreso.

Esta reforma tuvo como propósitos fundamentales: a) el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana; b) el desarrollo constitucional de dicho reconocimiento y tutela por medio del mandato del legislador ordinario, a fin de prever los mecanismos adecuados que permitieran la protección y desarrollo de sus organizaciones, culturas y recursos, y c) la obligación de tomar en cuenta las prácticas y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas en los juicios y procedimientos agrarios en los que formen parte los indios.

Por las presiones creadas por el conflicto de Chiapas el cinco de diciembre de dos mil, se propusieron diversas modificaciones que dieron lugar a la actual redacción del artículo 2 de nuestra constitución y a la derogación del párrafo primero del artículo cuarto. En esta reforma se definió que el reconocimiento de la organización de las comunidades indígenas, dentro de un municipio, no debe entenderse como la creación de un nuevo nivel de gobierno; de la misma forma, los procedimientos para la elección de las autoridades indígenas o sus representantes, y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, deben interpretarse en el sentido de ser complementarios y no excluyentes de los vigentes. Las autoridades y procedimientos constitucionales establecidos en el nivel municipal deben mantenerse entre otras razones porque constituyen una garantía para los habitantes, indígenas o no, de cada municipio.

III. EL DEBATE INTERNACIONAL

Después de múltiples intentos por parte de la comunidad internacional por emitir algunas declaraciones y normas tendientes a proteger la cultura e idiosincrasia indígena, en la ciudad de Ginebra, Suiza, el 27 de junio de 1989, dentro del marco de la

Septuagésima Sexta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, se adoptó el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, el cual entró en vigor el 6 de septiembre de 1991, tras haber sido depositados los instrumentos de ratificación por dos de los países miembros de la organización (artículo 37, párrafo 2): Noruega y México. Este convenio forma parte de nuestro ordenamiento legal de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Federal y, consecuentemente, habrá que tomarlo en cuenta para determinar las reglas aplicables.

IV. LA SITUACIÓN INDÍGENA EN MÉXICO. EL CASO DE OAXACA

Ahora bien, atento a la profunda multiplicidad de esquemas consuetudinarios, políticos, jurídicos y sociales que prevalecen en los pueblos indígenas resulta prácticamente imposible encontrar una solución uniforme a un fenómeno sociopolítico cuyo principal rasgo descansa precisamente en la diversidad. Una nueva regulación constitucional respecto de los municipios para prever los casos y las posibles maneras en las que podrían conformarse los ayuntamientos respectivos con arreglo a las formas sociales propias a la idiosincrasia de sus integrantes —como uno de los posibles ámbitos de ejercicio de la autonomía— tendría que ser en términos por demás genéricos. La situación se complica aún más si se toma en consideración que sólo una minoría de las poblaciones indias cuentan con que su hábitat corresponde aproximadamente a un territorio geográfico bien delimitado (en donde sería relativamente sencillo establecer una región autónoma), pues en la mayoría de los casos las etnias indígenas se encuentran mezcladas entre sí y con los mestizos y criollos, o bien, ocupan poblados aislados sin una conexión sólida entre ellos, lo que dificultaría la posibilidad de establecer una región autónoma, de ahí que incluso se piense mejor en establecer ámbitos personales de validez y hacer a un lado la territorialidad.

Para ilustrar lo anterior, en el caso de Oaxaca, dada su naturaleza y configuración demográfica, el asunto indígena adquiere dimen-

siones y repercusiones especiales, en una geografía de las más accidentadas del país, con una superficie de poco más de 95 mil km². En ese espacio se concentran 720 ejidos y 640 núcleos comunales; ahí mismo además se ubican 570 municipios (24% del total que existen en el país), integrados en 30 distritos rentísticos y judiciales, 11 distritos electorales federales y 25 distritos electorales locales. Cuenta la entidad también con 2 mil 235 agencias (municipales y de policía) y más de 7 mil comunidades, y su población se agrupa tradicionalmente en 8 grandes regiones: Cañada, Sierra Norte, Sierra Sur, Istmo, Papaloapan, Valles Centrales, Mixteca y Costa.

Oaxaca tiene una composición pluriétnica. Ello se manifiesta en la coexistencia de 16 grupos indígenas: amuzgo, chatino, chinanteco, chocholteco, chontal, cuicateco, huave, izcateco, mazateco, náhuatl, mixteco, mixe, triqui, zapoteco y zoque. En relación a las 56 etnias indígenas que existen en la República Mexicana, los grupos de la entidad representan casi el 30% a nivel nacional.

Ahora bien, como consecuencia de esta realidad pluriétnica del Estado de Oaxaca, la legislación oaxaqueña en consonancia con las reformas constitucionales a las que he hecho referencia, ha incorporado como uno de los principios de respeto al derecho consuetudinario indígena, el sistema electoral por usos y costumbres. Dicho sistema es flexible y heterogéneo al grado tal que prácticamente no existe una identidad entre los sistemas que se aplican, no obstante es posible identificar principios comunes y eficaces de la representación y de la convivencia democrática, como son el sistema de jerarquía de comisiones que se refiere a un verdadero sistema de escalafón de cargos administrativos no remunerados y basado en el prestigio social del que lo desempeña; la tendencia a la ampliación de cargos administrativos con el fin de evitar concentración de poder; la complejidad de los requisitos de elegibilidad, los cuales son mucho mayores que los requeridos por la legislación federal; la existencia de la asamblea general comunitaria como mecanismo de legitimación del servicio público; y las particulares características que rodean al ejercicio del sufragio. A continuación con el análisis del caso objeto de esta ponencia, veremos un poco más a detalle las características particulares de ese sistema que se da en el municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca.

V. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA RECAÍDA AL EXPEDIENTE SUP-JDC-013/2002

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano fue promovido por cinco ciudadanos en contra del Decreto número 32 de la Quincuagésima Octava Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigido en Colegio Electoral, emitido el 31 de diciembre de 2001.

Los ciudadanos demandantes, quienes habían resultado electos en la asamblea comunitaria celebrada el 2 de diciembre de 2001 para integrar el ayuntamiento de Santiago Yaveo, conforme a los usos y costumbres indígenas que permiten tanto la Constitución Federal como el régimen jurídico oaxaqueño, se opusieron al Decreto mencionado porque, en su concepto, se violaba su derecho político electoral de ser votados, toda vez que el Congreso de Oaxaca revocó tanto la declaración de validez de la elección como la constancia de mayoría otorgadas por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de dicho Estado y convocó a la celebración de elecciones extraordinarias.

La sentencia de la Sala Superior determinó confirmar el Decreto del legislativo oaxaqueño.

Al efecto, en la exposición de las consideraciones y fundamentos legales que permitían arribar a dicha conclusión, la sentencia sostuvo que, si bien es cierto que conforme el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de los derechos fundamentales con que cuentan los pueblos y comunidades indígenas, se encuentra el de participar en la integración de los ayuntamientos mediante la designación de representantes populares que deben ser electos conforme sus tradiciones y normas internas, también es cierto que ese derecho fundamental tiene como límite que la práctica de los usos y costumbres tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas no traiga como consecuencia el impedir a los miembros de las comunidades y pueblos indígenas ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país, o bien, que tales prácticas e instituciones indígenas resultaren incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional o con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

De la revisión de los expedientes relativos a la elección celebrada en el municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, se encontró que en los comicios celebrados en el mes diciembre de 2001, no se permitió ejercer el derecho de sufragio a una parte importante de los ciudadanos residentes en el municipio en cuestión, ya que únicamente votaron en asamblea general comunitaria los habitantes de la cabecera municipal, mas no los de las agencias municipales y de policía de dicho municipio, pues, se alegó, no lo permitían los usos y costumbres de la comunidad.

Esta situación, según se consideró en la resolución emitida, hacía nugatorio el derecho político de votar de los ciudadanos residentes en el municipio pero fuera de la cabecera, así como también contradecía lo contemplado en los artículos 1, tercer párrafo y 35, fracción I de la Constitución Federal, entre otros preceptos constitucionales y legales.

Con motivo de la confirmación del decreto combatido, quedó firme la convocatoria a nuevas elecciones para renovar concejales municipales en Santiago Yaveo, Oaxaca.

Como puede observarse, el tribunal concluyó que los derechos de corte fundamental reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, así como sus integrantes, constituyen medidas que procuran beneficiar directa e indirectamente a estos grupos sociales minoritarios de la sociedad mexicana, a través de una clara diferenciación de trato que redunde en mayor equidad, por considerarse que se encuentran en una grave situación de desigualdad y desamparo con el resto de la población, precisamente porque no han sido tomadas en cuenta sus particulares concepciones del uso y explotación de la tierra, sus procesos de producción, sus tradiciones y costumbres, los entramados sociales y políticos que les son propios, aspectos que han redundado en ciertas relaciones de sometimiento, discriminación y miseria.

Desde esta óptica, sin embargo, la sentencia matiza que la incorporación constitucional de derechos a estos sujetos no equivale a pretender crear un ámbito jurídico propio y exclusivo de la realidad indígena, desvinculado del ordenamiento jurídico general, ni perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades propias de los viejos colonialismos.

Por el contrario, el razonamiento contenido en la sentencia se encamina a reconocer que tales derechos forman parte de dicho or-

denamiento, como mecanismos específicos de defensa de los derechos a la libertad de pensamiento y expresión, a la libertad de formas de vida y maneras de vivir, así como a la libertad de creación, mantenimiento y desarrollo de culturas, contempladas en el artículo 27, apartado 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo basamento último, se encuentra en la especial consideración que el ordenamiento tiene para con la dignidad humana, como valor imprescindible sobre el que se ha de sustentar cualquier sociedad que pretenda dotar de legitimidad a las normas jurídicas que le rigen, derivado de la cláusula general del artículo 39 de la Constitución Federal, así como del reconocimiento genérico a la personalidad jurídica y dignidad de todo ser humano, previsto en los artículos 16, apartado 1, del Pacto recién invocado, 3 y 11, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De tal forma, con motivo del reconocimiento de la dignidad humana, se le dota de significado a la libertad individual, que permite desarrollar su ámbito inmediato en la capacidad y posibilidad de pensar, crear, opinar sobre y elegir estilos y formas de vida, y que también sustenta la búsqueda y creación de los medios sociales y económicos que hacen posible el desarrollo normal de la vida humana, así como también, dicha libertad sirve de sostén para la introducción de instrumentos o mecanismos que destruyan o disminuyan los obstáculos de orden social y económico que limiten la posibilidad de vivir dignamente, como ciertamente ocurre en regímenes que, como el nuestro, tutelan diversos derechos de índole social para la consecución de tales objetivos, adquiriendo así un calificativo de Estado Constitucional Democrático de Derecho, pese a que en el articulado constitucional no exista una cláusula que lo proclame así expresamente.

Así, el razonamiento de la sentencia se encamina a sostener que los derechos constitucionales en cuestión deben interpretarse en función a la finalidad que buscan, mismos que, como se vio, contemplan para los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la libre determinación, entre cuyas manifestaciones concretas de autonomía comprende, al menos, la posibilidad de decidir sus formas internas de convivencia y organización, la aplicación de sistemas normativos propios, la elección mediante procedimientos y prácticas electorales para el ejercicio de sus formas propias de gobierno,

así como la elección de representantes ante los ayuntamientos de aquellos municipios que cuenten con población indígena, también de conformidad con sus tradiciones y normas políticas.

Según se aprecia, la sentencia reconoce que conforme a las bases fundamentales y a las reglamentarias de las entidades federativas, los pueblos, comunidades y miembros indígenas se encuentran en aptitud de autodeterminarse social y políticamente en esferas distintas, pues el ámbito de incidencia puede ser únicamente al seno de la colectividad, o bien, impactar incluso en instituciones propias de la organización estatal configurada por la Constitución Federal, como es el municipio.

A partir de estas premisas es posible deducir que en las elecciones municipales que tengan por objeto la elección de representantes de un pueblo o comunidad indígena para la integración de un ayuntamiento, deben necesariamente aplicarse en el proceso comicial los usos y costumbres propios de la comunidad, sin que, para ello, tengan que seguirse escrupulosamente los principios rectores y organizacionales de toda elección, contemplados en la Constitución, al tratarse de un caso de excepción contemplado por la misma Ley Fundamental.

No obstante —y entramos aquí al punto nodal al que se refiere esta ponencia—, ello no significa que, merced al ejercicio de este derecho Constitucional, puedan convalidarse situaciones o conductas tendentes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado a individuos o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas, por ser irreconciliables con los valores, principios y derechos que postula un Estado Constitucional Democrático de Derecho y con la finalidad y razón misma del origen de ese derecho subjetivo, en los términos en que ha sido expuesto.

En efecto, los derechos fundamentales, por encima de cualquier otra finalidad y función, se hallan al servicio de la persona humana y de sus fines existenciales. Dichos derechos se concretan en la protección de una variedad de bienes jurídicos que el Constituyente estimó de especial importancia a la luz de las circunstancias históricas. Así, desde una comprensión coexistencial de los derechos fundamentales es posible afirmar que todos contribuyen coordinadamente al logro de los fines existenciales de la persona, sin que necesariamente quepa establecer jerarquías entre ellos, pues todos, cada uno en su medida, caminan en la misma dirección.

Consecuentemente, no puede estimarse como válido aquel desarrollo de conductas que, pretendiéndose amparar en un derecho fundamental recogido en el sistema jurídico, tenga como efecto conculcar otro derecho establecido por la propia Constitución o en un tratado internacional suscrito y ratificado por México, o bien, que tenga aparejada la vulneración de la dignidad de la persona humana, pues, en esos casos, las conductas desplegadas se encuentran fuera de toda cobertura o protección jurídica.

Así lo ha entendido el Constituyente permanente cuando en diversos apartados del artículo 2 ha establecido que la aplicación de los sistemas normativos indígenas para la regulación y solución de sus conflictos internos, debe sujetarse a los principios generales de la Constitución, así como respetar las garantías individuales, derechos humanos y, especialmente, la dignidad e integridad de las mujeres (apartado A, fracción II), que la elección de las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, conforme sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, debe garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones (apartado A, fracción III), o bien, al imponer un deber a la federación, los estados y los municipios para propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a sus proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones con la vida comunitaria (apartado B, fracción V).

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Por las consideraciones anteriores, debemos concluir que en los comicios que se lleven a cabo por usos, costumbres o derecho consuetudinario, para la renovación de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas en los ayuntamientos, si bien no resultan exactamente aplicables los principios rectores de corte constitucional que rigen a toda elección, para que se les reconozca validez a los procedimientos o prácticas que se sigan, éstos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales recogidos por la Carta Magna ni con los derechos humanos contenidos en los instrumen-

tos internacionales suscritos y ratificados por México, así como tampoco, tener como consecuencia impedir a los individuos que conformen los pueblos y comunidades indígenas, ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

En mi opinión, el mérito de la sentencia es reconocer que si bien desde la Constitución se prevé un régimen especial para las comunidades indígenas, sin duda justificado y eficaz para lograr el orden social y político de las mismas, tal régimen no se puede apartar de los principios generales de nuestro estado democrático de derecho.

En el caso concreto, la universalidad del sufragio consagrada por nuestra constitución, no puede ser cancelada por un régimen de usos y costumbres indígenas. La conclusión es obvia: la unidad del orden jurídico nacional es un principio irrenunciable a pesar de existir previsiones especiales, tolerantes de la vigencia de un orden jurídico de matiz distinto. Esto es así, porque la supremacía constitucional impone que toda norma general o individualizada tendrá que ser congruente con la norma política fundamental, principio máximo de todo el constitucionalismo moderno.

Este conflicto entre el régimen electoral conforme a los usos y costumbres indígenas y los principios constitucionales que consagran el sufragio universal así como la igualdad de todos los ciudadanos en el goce de sus derechos políticos, podría llegar a hacer nugatorio el derecho de los pueblos indígenas a nombrar a sus autoridades y representantes conforme a sus tradiciones; sin embargo, el tratar de imponer sistemáticamente la plenitud del nuevo concepto del estado democrático de derecho, podría repetir el error cometido en el siglo XIX y sostenido en buena parte del XX de imponer el principio de igualdad de todas las personas frente a la ley, haciendo caso omiso de cada uno de la diversidad de nuestro pueblo; los valores culturales no se pueden imponer por la fuerza de la ley. Tiene que ocurrir un largo proceso de incorporación de dichos pueblos a la plenitud de la democracia y mientras tanto, respetar su idiosincrasia y su manera de proceder cuando esta no genere problemas que lleguen a plantarse en tribunales, pues en tales casos, éstos sólo se podrán resolver conforme a dichos principios constitucionales.

EL PROCESO ELECTORAL POR USOS Y COSTUMBRES

*Cipriano FLORES CRUZ**

Los fundamentos de la especificidad de un proceso electoral denominado usos y costumbres los encontramos en primer lugar en la existencia, tal vez la expresión más correcta sea supervivencia de las comunidades y pueblos originarios llamados comúnmente indios.

Los usos y costumbres son, en este sentido, la manifestación más clara y nítida, de largos años de resistencia y de lucha de los indios oaxaqueños para seguir siendo considerados como pueblos, esto es, como sociedades organizadas políticamente.

Este hecho trasciende el aspecto cultural de la existencia de los indios, ubicándose en la dimensión política.

En cuanto pueblos les es inherente la institucionalización de gobiernos encargados de la conducción de los esfuerzos colectivos. Por ello es indispensable la instrumentación de procedimientos y establecimiento de normas de costumbre para la elección de sus gobernantes.

La sola existencia, en cuanto culturas diferenciadas, no conduce necesariamente a la elección por usos y costumbres. De aquí la importancia de que en la legislación oaxaqueña se reconozca la existencia de los indios en cuanto pueblos y determine que puedan nombrar, en forma autónoma, a sus autoridades municipales y comunitarias.

* Secretario de Asuntos Indígenas del PRI en el Estado de Oaxaca.

Un segundo fundamento es el histórico. Se tiene información que a la llegada de los españoles, los habitantes del hoy territorio mexicano, tenían formas de gobierno y de designación de sus gobernantes por pueblos y comunidades los cuales formaban una unidad política, administrativa, económica y cultural.

Los españoles, al implantar el régimen municipal sobre las formas de gobierno indígena, producen una nueva forma de gobierno que hoy llamamos, por lo menos en Oaxaca, usos y costumbres.

Los usos y costumbres desde hace dos siglos han sufrido los embates del liberalismo que busca una igualdad formal entre ciudadanos indios y no indios, que a la postre ahonda más la desigualdad real.

Incluso se llega a la simulación y a la formalidad en las elecciones por partidos, cuando en realidad se realiza por usos y costumbres.

Luego entonces, la persistencia de las formas de gobierno y administración indígenas, a pesar de la imposición de otras formas derivadas del Estado Nacional, demuestran la existencia de los usos y costumbres.

El tercer fundamento es el democrático. La democracia significa la distribución del poder y no su concentración. A mayor poder disperso y diverso, más democrático es un Estado. La democracia no concuerda con la homogeneidad del poder sino con su diversidad.

Por lo anterior, la existencia de otras formas de gobierno, otros procedimientos de elección de autoridades y otras filosofías políticas, implican necesariamente el enriquecimiento de la democracia.

Un cuarto fundamento lo encontramos en el ámbito de lo ético, pues la existencia “del otro” o “de los otros” sirven de referencia para la valoración del yo o del nosotros.

Las relaciones de valor hacen posible la existencia de sociedades relativas y equivalenciales. Las sociedades indígenas siempre han jugado el papel de equivalenciales, esto es, han servido como expresión de valor de las sociedades occidentales.

El sentido ético de la relación está en el reconocimiento del valor que tienen las sociedades equivalenciales y no considerarlas como sociedades atrasadas o —como en un tiempo fueron consideradas— sociedades bárbaras.

Por último, podríamos considerar el fundamento jurídico. Es de todos conocido que desde la mitad del siglo XX fueron reconocidos los derechos de los grupos minoritarios, más tarde los derechos

de los pueblos indígenas. No fue extraño que en el año de 1992 fueren reconocidos por la Constitución General de la República como elementos esenciales de nuestra multiculturalidad.

Existen, pues, suficientes fundamentos para reconocer la legitimidad de los usos y costumbres en su ámbito electoral y no considerarlos como formas arcaicas de elección de autoridades, lo cual habría que superar o en su caso eliminar.

Si aceptamos y reconocemos los usos y costumbres sería conveniente exponer cómo se organizan y se llevan a cabo después de tres procesos electorales constitucionales en Oaxaca —en 1995, 1998 y 2001— formalmente reconocidos pasen a constituirse como costumbre jurídica.

La primera etapa del proceso electoral, entendida ésta como un conjunto de etapas, normas, procedimientos y actos que deben realizar las autoridades, los actores políticos y los ciudadanos que tienen por objetivo elegir a los integrantes de sus órganos de representación, consiste en determinar a los municipios que deberán renovar a sus autoridades por usos y costumbres.

Los usos y costumbres existían a pesar del no reconocimiento formal de los mismos.

Su reconocimiento a partir de las reformas de la Constitución oaxaqueña y del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales son el fin de la simulación o enmascaramiento que habían vivido y existido la gran mayoría de los municipios oaxaqueños.

Pero también es la aceptación del gran fracaso del Estado para imponer sus reglas de elección y del proyecto de asimilación de los pueblos indios a la vida y a las reglas de la clase dominante, que por regla es homogeneizante y etnocentrista.

Tampoco el gobierno podría reconocer la simulación por lo que no podría tener registro alguno de aquellos municipios que renovaban sus autoridades por usos y costumbres. Este fue un problema inicial que enfrentó la autoridad electoral.

Las investigaciones sociológicas, antropológicas o politológicas tampoco aportaban datos precisos sobre qué municipios elegían o designaban a sus autoridades por la vía no partidista. Luego entonces la determinación de cuáles municipios deberían renovar sus autoridades por usos y costumbres, fue una decisión subjetiva de los partidos políticos.

Vale la pena señalar los siguientes datos para establecer la relación entre los usos y costumbres y los pueblos indígenas.

Bajo un criterio estrictamente lingüístico la población indígena de Oaxaca es de 1 millón 120 mil 312 personas, de los cuales 19.6 por ciento sólo hablan su lengua materna.¹

Si consideramos la distribución de los indígenas por municipio de acuerdo con la Dirección General de Población de Oaxaca existen cuatro categorías de municipios:

- a) Indígenas, donde el 70% o más habla alguna lengua indígena;
- b) Predominantemente indígena, donde entre el 40% y menos de 70% hablan alguna lengua indígena;
- c) Con fuerte presencia indígena, donde entre el 10 y menos del 40% de sus residentes domina alguna lengua indígena, y
- d) Los no indígenas son aquellos en donde menos de 10% de la población de 5 años o más habla alguna lengua indígena.

Bajo este criterio de clasificación en el estado de Oaxaca tendríamos 211 municipios considerados como no indígenas, mientras que 359 lo serían.

Si consideramos que existen 418 municipios que eligen a sus autoridades por usos y costumbres, esto quiere decir que existen 59 municipios que no siendo indígenas eligen a sus autoridades por derecho consuetudinario.

Sobre este dato cabrían las siguientes interpretaciones:

- a) Las formas de elección del gobierno indígena son más resistentes a los embates de la asimilación o a la integración que la lengua indígena;
- b) Para la elección por usos y costumbres a los municipios les basta tener los antecedentes de haber sido pueblos indígenas y no necesariamente satisfacer todos los requisitos para ser considerados como tales;
- c) Son municipios sin importancia electoral y con nula competencia, por lo que los partidos consideraron que no importaba ser considerados de usos y costumbres.

¹ D. I. G. E. P. O.- Marginación municipal Oaxaca 2000. Dirección General de Población de Oaxaca. México 2002.

Por otro lado, encontramos a 28 municipios de régimen de partidos políticos que dentro de la clasificación anteriormente mencionada serían considerados como municipios indígenas, aquí también cabrían algunas hipótesis:

- a) Son municipios que desarrollaron en su seno una alta competencia partidista en las últimas elecciones, por consecuencia, cuando se logró el reconocimiento de los usos y costumbres les fue imposible anular la institucionalización de la lucha partidaria;
- b) Que el sistema de elección de usos y costumbres ya no era vigente en el momento de reconocimiento de los mismos;
- c) Son municipios que tradicionalmente han ganado los partidos opositores al Partido Revolucionario Institucional, por lo que no les era conveniente perder un bastión electoral cuyo reflejo estadístico es importante.

De acuerdo a lo anterior, podemos concluir que la primera etapa del proceso electoral por usos y costumbres que llamamos definición de régimen le es menester una investigación mucho más profunda de las inconsistencias encontradas en los últimos tres procesos electorales, o en su caso, establecer normas mucho más precisas, puntuales y justas para que ambos regímenes electorales alcancen niveles de institucionalización que permitan su estabilidad y legitimación.

Como dato singular es de señalar que los dos procesos electorales posteriores al reconocimiento de los usos y costumbres de Oaxaca, esto es, mil novecientos noventa y ocho y dos mil uno los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional hicieron solicitud de cambio de régimen de usos y costumbres a régimen de partidos que al solicitar su ratificación por los ciudadanos de los municipios en ningún caso tuvieron ratificación alguna, lo que demuestra que sus peticiones no tenían sustento alguno.

La etapa de definición de régimen consta de varios actos que son:

- a) Solicitud de cambio de régimen;
- b) Búsqueda de consensos para el cambio de régimen en su caso;
- c) Integración del catálogo de municipios que eligen a su autoridad por usos y costumbres, y
- d) Aprobación del catálogo.

Esta etapa no ha estado exenta de dificultades y problemas, como ejemplo está el caso de Mazatlán Villa de Flores, municipio mazateco que por falta de consenso en la definición del régimen hubo que lamentarse la pérdida de una vida humana.

La segunda etapa del proceso electoral es la definición de la fecha de la elección. La definición del día de jornada electoral es importante porque existen municipios que cambian a sus autoridades cada año, cada año y medio, cada dos años y cada tres años; algunos cambian los regidores y permanece el presidente municipal, no pudiendo permanecer éste más de tres años.

La costumbre permanece en la gran mayoría de los municipios, esto es, se respeta la fecha que tradicionalmente cambian a sus autoridades.

Algunos celebran el acto antes de la siembra, otros el día del santo patrón del lugar para aprovechar la presencia de los emigrantes, otros lo realizan exactamente la noche del 31 de diciembre, poniendo en verdadero aprieto a las autoridades electorales para darle legalidad al acto puesto que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados deberán declarar la validez y calificar la elección de esa autoridad respectivamente, apenas unas horas antes de tomar posesión de su cargo.

En algunos casos se invita a un representante del Instituto Estatal Electoral como observador del acto o cuando existe algún tipo de conflicto, incluso a presidir la asamblea.

Los pueblos tienen diferentes costumbres para convocar a la elección, pues por lo regular es por asamblea general, siendo en algunos casos por urnas. El aviso por topil, aviso por convocatoria pública, aviso por tambora y campana de la iglesia son los más comunes.

En algunos pueblos antes de la convocatoria a la asamblea, la autoridad saliente, los principales, los tatamandones, los caracterizados han debatido y consensuado sobre los posibles ciudadanos que deberán ser postulados en la asamblea. Para la postulación toman en cuenta que garantice la unidad del pueblo, que haya desempeñado bien los cargos que haya ocupado, que sea honrado y trabajador, que sepa leer y escribir el castellano o simplemente que ya le toca desempeñar el cargo sin que importe mucho sus cualidades. Este último caso se observa en donde los pueblos ya no hay

personas que desempeñen los cargos. Hemos sido insistentes sobre el concepto cambio de autoridad y no la de la elección de autoridades porque en la gran mayoría de municipios no se observa competencia en la renovación de las autoridades. Me atrevería a sostener que en la gran mayoría de municipios oaxaqueños de usos y costumbres se da el gobierno por comisión, por tanto, se cambian a los comisionados y no se eligen.

A partir de la intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la observancia de la normatividad sobre la convocatoria y la fecha de la elección se ha vuelto fundamental, incluso para el propio Consejo General del Instituto Estatal Electoral y el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados del congreso oaxaqueño, esto es, se ha vuelto costumbre jurídica.

La etapa de la definición de la fecha de la elección consta de varios actos que son:

- a) Aviso de la fecha de la elección al Instituto Estatal Electoral;
- b) Convocatoria por la autoridad competente del municipio de la celebración del cambio de autoridades;
- c) Aviso del posible cambio de fecha, y
- d) Remisión al Instituto Estatal Electoral de la convocatoria, en su caso.

La tercera etapa es la llamada jornada electoral, celebración de la asamblea general o el día de cambio de las autoridades. Esta etapa consta de los siguiente actos:

- a) Instalación de la asamblea por la autoridad municipal en turno;
- b) Declaración del quórum legal para la celebración de la asamblea;
- c) Elección de la mesa de debate y escrutadores;
- d) Determinación del procedimiento para propuesta de candidatos;
- e) Determinación de la forma de votación;
- f) Cómputo de la votación;
- g) Información de los resultados;
- h) Resolución de alguna controversia;
- i) Levantamiento del acta de la asamblea, y
- j) Clausura de la asamblea.

Las asambleas pueden ser expeditas si se votan planillas, pero cuando es por cada cargo puede durar más de 12 horas. En las asambleas en que asisten más de 5,000 ciudadanos la votación se realiza por conteo, esto es, por comunidad y es manualizada.

Se discute bastante sobre el voto público o el voto no secreto, aduciendo la presión y la manipulación del votante; sin embargo, la discusión pública de las bondades, cualidades y capacidades de los candidatos diluye la presión sobre el votante, asimismo en cuanto que en la gran mayoría de los municipios de usos y costumbres no existen las campañas políticas, éstas sí presionan y manipulan al votante. Más de las veces se logran los consensos en plena asamblea, por lo que la votación pública a veces es mero formulismo.

Solamente en condiciones de alta competencia el voto público puede significar alguna presión sobre el votante. Además que en condiciones de alta competencia, regularmente la votación se hace en forma secreta por determinación de la propia asamblea o por acuerdo con la autoridad electoral.

Aquí habría que especificar que la voluntad de una asamblea expresada en forma libre, discutida con consentimiento, expresa una verdadera voluntad popular; por el contrario, considero que la suma de voluntades privadas expresadas en voto secreto no es expresión de la voluntad popular sino la voluntad de un determinado número de personas, o en su caso, es la privatización del voto.

Algunas especificidades:

Ante el problema de concentrarse en la cabecera municipal en aquellos casos de municipios con gran población y extensión territorial, que puede dar cabida al clásico acarreo de votantes, algunos municipios celebran asambleas simultáneas en todas las comunidades que componen el municipio.

Existe un caso, el municipio de Santiago Amoltepec de la Sierra Sur del Estado de Oaxaca que celebra tres asambleas: la primera es para sondear al pueblo sobre los posibles candidatos; la segunda para depurar a los elegidos en la primera asamblea, y la tercera para ratificar la decisión de la segunda asamblea; es como una especie de tres vueltas que busca el consenso popular. O el caso de San Mateo Piñas, en donde los ciudadanos eligen en asamblea popular a la autoridad electoral. Para ello, se elaboran las papeletas que se reparte con mucha antelación a cada ciudadano, éste discute con

la familia y con los vecinos el sentido de su voto y finalmente lo deposita en el día de la jornada electoral en la urna. Cabe hacer mención que en este municipio se prohíbe la campaña política.

La cuarta etapa es la llamada solución de controversias en caso de que existiesen.

Después de recibir la documentación de las asambleas, el Instituto Estatal Electoral espera un tiempo prudente antes de declararlas válidas para dar oportunidad a los ciudadanos que no están conformes con el resultado de la asamblea, por violación a alguna costumbre, o la violación de derechos consagrados en la Constitución que la costumbre no considere.

En la solución de controversias se privilegia el diálogo, el consenso, el acuerdo, la conciliación para preservar la paz en el municipio. Sólo cuando no se arriban a los acuerdos entre las partes se argumentan las normas jurídicas de derecho positivo y las normas de derecho consuetudinario con el propósito de intentar de nuevo llegar a nuevos consensos. La efectividad de este método ha sido contundente, a manera de ejemplo, en el proceso electoral del 2001 de 127 controversias, se resolvieron por esta vía 110 logrando una efectividad del 86.6%.

Sin embargo, es menester que los pueblos y comunidades cuenten con órganos jurisdiccionales competentes que después de la resolución del Instituto Estatal Electoral puedan acudir a los órganos de justicia electoral.

La quinta etapa es la llamada declaración de validez de las elecciones de los municipios por usos y costumbres por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral.

La estrategia que ha seguido el Consejo General es: primera, declarar válidas las elecciones en que no hubiera conflictos y se hayan respetado las costumbres y después, abordar aquellos que tuvieron algún tipo de controversia.

Cabe aclarar que la declaración de validez, que si bien no es recurrible para los pueblos y sí para los partidos, no es la última instancia, pues la siguiente etapa es la calificación por el Congreso del Estado, erigido en Colegio Electoral. En algunos casos, el Colegio Electoral ha modificado la decisión del Consejo General del IEE aduciendo argumentos jurídicos y políticos. Es de señalar que la calificación política deberá ser sustituida por la justicia electoral y

arribar a estadios de plena judicialización para los municipios de usos y costumbres.

Se podrían considerar como integrantes de una séptima etapa de este proceso electoral: las segundas vueltas, las ratificaciones, los plebiscitos, las consultas y las elecciones extraordinarias. Esto es, son formas para lograr la estabilidad y gobernabilidad en los municipios que surgen los conflictos y la falta de acuerdos en la etapa de la controversia.

Las elecciones por usos y costumbres son la institución y la relación que nos hemos dado los pueblos indígenas como expresión de nuestra autonomía política, que también es inicio para lograr y alcanzar las diversas autonomías que nos faltan.

USOS Y COSTUMBRES:
¿PARAÍSO DEMOCRÁTICO O AUTORITARISMO
ARCAICO? CONSENSOS Y CONFLICTOS EN
LAS ELECCIONES POR NORMAS DE DERECHO
CONSUECUDINARIO

*Víctor Leonel JUAN MARTÍNEZ**

SUMARIO: I. Consensos; II. Conflictos; III. Factores de conflicto; IV. Del conflicto al acuerdo: nuevos procedimientos; V. Violencia en los conflictos; VI. Vacío institucional y legal; VII. Recomposición interna, reforma institucional.

En 1995, Oaxaca se colocaba a la vanguardia en el reconocimiento a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y en la legislación electoral del país, al reconocer en su Constitución y en el Código Electoral a los “usos y costumbres” como formas de elección de las autoridades municipales.

Diversas y encontradas fueron las posiciones asumidas ante tal hecho. Desde aquellas que, con una visión romántica, reivindicaban a los usos y costumbres como el paraíso democrático, del consenso pleno, el servicio desinteresado alejado de toda lucha por el poder. Hasta el extremo opuesto que decía: los usos y costumbres pueden conducir a la balcanización o desintegración del estado nacional; únicamente contribuyen a reafirmar el poder de los caciques, las decisiones que se toman son autoritarias, y son ejemplo de antidemocracia por las exclusiones que hace de sectores de la

* Coordinador de la revista *En marcha*.

población e, incluso, violatoria de los derechos fundamentales y no es posible que dos regímenes electorales puedan coexistir.

Se han realizado ya tres procesos electorales con estos mecanismos —1995, 1998 y 2001—, los cuales han constituido interesantes experiencias que pueden ayudarnos a responder algunas de esas dudas que respecto a los usos y costumbres había (aunque ahora han surgido muchas otras).

La reforma electoral del 95 y la posterior del 97, abren espacios inéditos para las comunidades indígenas en Oaxaca. Si a ello agregamos el proceso de desarrollo democrático del país, la descentralización de recursos, las crisis económicas que derivan en un alto índice de migración, los apuros de los partidos políticos, entre otras circunstancias, podremos apreciar que esta amplia combinación de factores habrían de incidir en las elecciones indígenas.

Y, en el interior de las comunidades se dan también diversos procesos políticos, económicos y sociales, que propician la aparición de nuevos actores y nuevas condiciones para la disputa política.

Durante muchos años, los usos y costumbres estaban en una especie de “clandestinidad” jurídica; contar ahora con el reconocimiento legal, abre espacios para la emergencia de actores y para la expresión de las diferencias naturales de toda sociedad, que antes eran reprimidas por los propios mecanismos de control de la comunidad.

El reconocimiento legal de los usos y costumbres ha generado un proceso de recomposición interna de las comunidades. En ellas se realiza una reforma política interna. Es la gestación de un nuevo orden político por medio de la negociación, como la ha calificado el investigador David Recondo.¹

En la gran mayoría de municipios esta negociación de las reglas del juego para acceder al poder municipal se realiza en un proceso complejo pero buscando encontrar consensos y acuerdos que permitan un tránsito institucional hacia nuevos esquemas de gobierno y de elección.

¹ Usos y costumbres, distinta disputa por el poder. Entrevista con David Recondo. Revista *En Marcha, realidad municipal de Oaxaca*. Nos. 32, 33, 34, 35 y 36, Oaxaca, Oax.

I. CONSENSOS

Estas nuevas reglas se están dando, en algunos casos, de manera práctica: durante las asambleas comunitarias se propone alguna innovación y se acuerdan formas inéditas para estas comunidades (la incorporación de nuevos actores, la pertinencia de nuevos cargos o la desaparición de otros). En otros casos, esta reforma se da de una manera más elaborada y pensada. Pongamos un par de ejemplos de ello:

En Santa María Tlahuitoltepec, Mixe en 1998 la comunidad decidió emplear boletas en la elección de sus autoridades, no hubo sufragio secreto pero la forma de votar cambió: se nombró un comité electoral que instaló casillas en todas las rancherías y auxiliaba a las personas analfabetas a rellenar sus boletas —ahí eligen cada tres años, pero cambian cada año, por tanto eligen a tres presidentes—. En 2001, suplieron este procedimiento: ahora hicieron dos asambleas: en la primera, cada ranchería propuso un candidato, al final fueron ocho candidatos; en la segunda asamblea se votó por ellos y quedaron los tres con más votos.² Este proceso de innovación a sus mecanismos de elección lo hicieron sin la intervención del órgano electoral estatal. Cambiaron sus reglas y las volvieron a cambiar de manera libre, autónoma y sin conflicto.

Otro ejemplo. En Santa del Valle, comunidad zapoteca de los valles centrales con un índice importante de migración, actualmente tiene un fuerte problema. Por tradición todos los ciudadanos participan en el sistema de cargos,³ incluso los que viven fuera, deben regresar a su tierra durante el período en que hayan sido nombrados para cumplir con su cargo o bien pagar a otra persona para que cumpla sus funciones en su lugar.

Ante esta situación, previo a la fecha de cambio de la mayoría de los comités y mayordomías en este año, los migrantes que radican en los Estados Unidos se inconformaron y enviaron un escrito a las autoridades municipales manifestando que el hecho de cumplir con esos cargos representaba una onerosa carga para ellos y sus

² *Ibid.*

³ Sistema basado en la estratificación en que para acceder a los diferentes puestos de autoridad se deben cumplir lo mismo cargos civiles y/o religiosos.

familias, que implicaba en muchos casos la pérdida del empleo, sobre todo para los que ya tienen la ciudadanía estadounidense o quienes se encuentran realizando este trámite.

La respuesta de la comunidad, lejos de tomar inmediatamente medidas represivas,⁴ fue determinar en una asamblea la necesidad de revisar el sistema de cargos y las condiciones en que éstos deban prestarse. Para ello nombraron una comisión encargada de tal fin, a la que incorporaron a quien hasta ese entonces había fungido como representante de los migrantes en la localidad. Al tiempo enviaron un exhorto para que éstos se incorporen a ese proceso.⁵ Ahora están inmersos en ese proceso de negociación y formulación de nuevos acuerdos.

Un proceso semejante de análisis y discusión de estas formas de gobierno se realiza en otras comunidades.

II. CONFLICTOS

Sin embargo, existen otros municipios en donde este proceso ocurre de manera desordenada, donde las diferencias no se encauzan por vías institucionales, con conflictos que escapan a las formas de arbitraje interno y que, en algunos casos, han llegado a la violencia.

En 1995, si bien se presentaron numerosas controversias, éstas se resolvieron con relativa tranquilidad pues muchas eran por diferencias de forma o desconocimiento de cómo aplicar el nuevo marco jurídico.

No sucede así en 98, cuando las diferencias son más profundas y llevan a una gran movilización política, en algunos casos llegan a la violencia y las diferencias son más difíciles de conciliar. Similar situación se presenta en el 2001.

Municipios como San Miguel Quetzaltepec, Santiago Yaveo, Eloxochitlán de Flores Magón, Santiago Matatlán, San Agustín Etla, son ejemplos claros de los niveles que ha alcanzado esta confrontación. Santiago Amoltepec y San Agustín Loxicha, han aportado su cuota de sangre y muertos, en esa disputa por el poder municipal.

⁴ Expropiar las propiedades de quienes se niegan a prestar los cargos, cortar servicios a sus familias o expulsarlas de su comunidad, como sí ha sucedido en otros municipios.

⁵ A los oriundos de Santa Ana del Valle radicados en los Estados Unidos. Carta del presidente municipal de SAV. *El Oaxaqueño, Newspaper*. 30 de septiembre de 2002.

El Instituto Estatal Electoral (IEE) reconoce que en 1995 hubo 58 municipios con conflicto; 51 casos en 1998; y 42 en 2001.⁶ En el proceso de 2001, se anularon elecciones en 18 municipios.⁷

Actualmente en una decena de municipios se ha decretado la desaparición de poderes ante la ingobernabilidad que en ellos existe, lo que significa que en muchos casos aunque las facciones locales hayan aceptado los resultados electorales, ésta fue sólo una formalidad, pues en realidad los problemas siguieron latentes y estallaron ante cualquier pretexto.

¿Qué es lo que propicia esta dinámica de confrontación, en apariencia inédita en esas comunidades?

Anteriormente las comunidades indígenas elegían a sus autoridades bajo sus usos y costumbres, luego —para cumplir con las formalidades legales— las registraban como planillas de un partido, que invariablemente era el PRI.

Por eso el PRI actuaba como mediador de las diferencias en las comunidades y, si éstas se desbordaban, el aparato gubernamental las controlaba, pues sólo el gobierno podía legalizar a las autoridades electas. Aunque las decisiones que se tomaban fueran autoritarias o arbitrarias, mantenían el orden. Por eso cuando trascendían las fronteras municipales se presentaban como disidencias del partido, producto sólo de un mal consenso, pero no se consideraban causas más profundas.

Cuando el reconocimiento legal llega, el PRI pierde su capacidad de interlocución, puesto que ya no lo necesitan para el reconocimiento legal de las autoridades.⁸

El problema que se presenta es que, al abandonar el PRI la mediación, deja un espacio y no hay quien lo ocupe. El órgano electoral estatal no tiene la capacidad jurídica e institucional para realizar

⁶ Flores Cruz, Cipriano. La experiencia del Instituto Estatal Electoral en Usos y Costumbres, en *Memoria del Foro Justicia Electoral en Usos y costumbres*. Educa. 2002.

⁷ Sin embargo, el IEE sólo considera aquellos casos cuya radicalización condujo a medidas extraordinarias —la realización de nuevas asambleas, integración de las partes o la anulación de los comicios—.

⁸ Esta situación se aprecia desde el mismo proceso de 1995, año en que, aún cuando se permitía que las autoridades se registraran por un partido político, un 21 por ciento optó por no hacerlo. Aunque la mayoría aún se registró por el tricolor, esto ocurrió por inercia, costumbre —en muchos municipios el Comité Municipal del PRI formaba parte del sistema de cargos— o desconocimiento de la nueva ley electoral.

una eficaz labor de arbitraje. Entonces, no existe una institución que realice esta tarea con la legalidad y legitimidad que un proceso de conciliación supone.

III. FACTORES DE CONFLICTO

Actualmente los principales factores de la conflictividad giran alrededor de la representación política; el procedimiento empleado en la elección; y, la ausencia de mecanismos jurídicos e institucionales para la impugnación de los resultados.

Entre las causas de conflicto se encuentran los problemas para la representación de actores emergentes —jóvenes, mujeres, la población migrante (“radicados” o avocindados), grupos de profesionales o creyentes de otra religión diferente a la mayoritaria—.

La disputa por los recursos entre agencias con la cabecera municipal es un factor más. En muchos municipios —alrededor de 100—, cabeceras y agencias se manejan de manera autónoma, incluso existen casos —como el de Santiago Matatlán y su agencia San Pablo Güilá—, en que ni siquiera existe una continuidad geográfica de su territorio. Entonces la exigencia de las agencias municipales de recibir recursos de los ramos 28 y 33 impacta fuertemente en estos conflictos.

Existe también un grupo de municipios que de manera recurrente presentan conflictos, como consecuencia de diferencias históricas, pugnas agrarias, lucha de facciones, disputas religiosas e incluso interétnicas, entre otras.

El caso de Villa Hidalgo Yalalag es ilustrativo de un municipio cuyo conflicto tiene raíces históricas que se remonta a principios del siglo XX, y que recurrentemente ha violentado los procesos político electorales; ahí dos facciones se disputan el poder municipal y ambas se dicen defensoras de los usos y costumbres, acusándose mutuamente de caciques.⁹

Además, habrán de considerarse factores externos —como la injerencia de partidos políticos y organizaciones sociales— que también inciden en esas disputas comunitarias.

⁹ Yalalag, historia de una violenta lucha indígena en revista *En Marcha* No. 16, abril de 2000. Oaxaca.

El procedimiento electoral, también es causa de conflicto. En algunos casos la asamblea y el voto público, están agotados como mecanismos de elección, ya por su inutilidad práctica o por el grado de polarización a que llega la competencia política.

IV. DEL CONFLICTO AL ACUERDO: NUEVOS PROCEDIMIENTOS

En muchos casos donde el conflicto alcanzó altos niveles que rebasaron a las instancias de arbitraje interno de las comunidades, hubieron de negociarse y acordarse inéditas formas de elección: desde el establecimiento de algunos mecanismos de ingeniería electoral como las urnas, boletas con fotografía, voto secreto, campañas proselitistas. Tales son los casos de Mazatlán Villa de Flores, San Jerónimo Tlacoahuaya, Santa María Chilchotla, Chiquihuitlán y Lalana.

Esta situación nos viene a demostrar, además, la diversidad de formas que toman las elecciones por usos y costumbres, desde aquellas que se han definido como el sistema de cargos y la asamblea comunitaria, hasta las modalidades enunciadas, pasando por una amplia variedad —voto por pizarrón, por eliminación, por aclamación, voto secreto al oído del escrutador—. ¹⁰

Pero no sólo eso, en este proceso de recomposición interna de las comunidades se está discutiendo desde la definición misma de la ciudadanía comunitaria, el sistema de cargos, instituciones como el tequio, formas y requisitos de elección, es decir, la organización política y social de estos municipios.

Muchas comunidades han encontrado por sí mismas, solución a la conflictividad que presenta, por ejemplo, la presencia de nuevas religiones en sus comunidades; en algunos casos, quienes pro-

¹⁰ En Santa María Zapochila, en las elecciones de 2001, al decidir la asamblea comunitaria sobre la forma de emitir el voto, se optó por el “voto secreto”, consistente en que cada ciudadano pasaba ante el escrutador y le susurraba al oído el sentido de su voto. Hernández Díaz, Jorge. Desorden en el régimen de usos y costumbres. Revista *En Marcha*, realidad municipal de Oaxaca, No. 34, enero de 2002.

fesan una creencia diferente a la mayoritaria que es la católica están obligados a prestar servicios civiles únicamente.¹¹

En Concepción Pápalo, en la región de la Cañada, existía un viejo conflicto entre dos facciones. En la asamblea comunitaria de 2001, los que estaban identificados con el entonces presidente municipal convocaron a una agencia municipal —San Lorenzo— que nunca había participado; en respuesta, sus adversarios convocaron a los *radicados* —personas originarias de Pápalo que vivían en otro lugar—. El conflicto parecía que se polarizaría pues participarían dos nuevos actores que tradicionalmente no lo hacían. En una tensa asamblea de siete horas se llegó a un resultado inesperado: hubo acuerdo. La asamblea aprobó que participaran todos en la elección, que se propusieran candidatos y quien obtuviera la mayoría de votos, sería el presidente municipal y el segundo lugar el síndico. A partir de ahí, el grupo mayoritario nombraría al primer regidor, el minoritario al siguiente, así sucesivamente.¹² Esta forma de integración paritaria logró resolver un conflicto ahí donde parecía que no había salida.

En Santa Catarina Ixtepeji, municipio de la sierra norte, que tiene cuatro agencias municipales, en 2002, cuando se reunieron para la distribución de los recursos, una de sus agencias —San Pedro Nexicho— se inconformó con el mecanismo empleado. Tras intensas negociaciones llegaron a acuerdos y establecieron reglas claras para la distribución de los recursos a la cabecera y a las agencias. Además, como la cabecera comparte con tres de ellas el mismo territorio comunal —sólo Nexicho tiene territorio comunal propio—, por tradición en la elección de sus autoridades municipales esas cuatro comunidades participan. Además, ahí se eligen 20 concejales, once de ellos son ciudadanos de las agencias y nueve pertenecen a la cabecera, lo que garantiza la representación

¹¹ En Villa Díaz Ordaz, por ejemplo, cuando una persona que profesa una religión diferente a la católica es nombrada integrante del Ayuntamiento, cuando se realiza alguna actividad que involucre un ejercicio religioso, ésta no acude al mismo. Así, personas que profesan la religión de *Testigos de Jehová* ha ocupado la sindicatura; en 2001 un evangelista era el presidente del Comité de Agua Potable y en 2002 uno de ellos desempeñó el cargo de alcalde constitucional.

¹² Hernández Díaz, Jorge. *La asamblea de Concepción Pápalo, un resultado inesperado*. Revista *En Marcha* No. 32, noviembre de 2001.

de tres de las cuatro agencias en el Ayuntamiento. Sumado a ello, en las sesiones de cabildo, participan los agentes —incluido el de Nexicho—, con voz pero sin voto.

V. VIOLENCIA EN LOS CONFLICTOS

Sin embargo, en otros lugares este acuerdo no ha podido encontrarse. Ahí las diferencias se dirimen de otra manera. En Yalalag en 2000, se suscitó un enfrentamiento con saldo de un muerto, varios heridos y decenas de detenidos. En San Agustín Loxicha, el presidente municipal fue muerto a balazos a principios de este año.

Santiago Amoltepec, protagonizó en 2002 un virulento conflicto con varios muertos como saldo, producto de una proceso electoral plagado de irregularidades. Los enfrentamientos armados se convirtieron ahí en cosa cotidiana; la ruptura del tejido social, la desintegración familiar, el éxodo de familias que abandonaron las comunidades que conforman la demarcación para huir de esa auténtica guerra de baja intensidad hablan de los niveles a que ha llegado este conflicto.¹³ Una recomendación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y

¹³ Santiago Amoltepec es un ejemplo que puede ilustrar un conflicto político electoral de un municipio de usos y costumbres.

En ese municipio tradicionalmente se realizan tres asambleas. En las elecciones de 2001, desde la realización de la primera el ambiente político se tensó y los usos y costumbres fueron violentados. Guillermo Roque, uno de los contendientes por la presidencia municipal, realizó campaña proselitista, cuando por tradición no se hacía. El otro candidato, a la postre ganador, Antonio Roque, estaba inhabilitado legalmente para aspirar a un puesto de elección popular, pues había enfrentado una sentencia penal, aunque gozaba de los beneficios de la libertad preliberacional.

La tensión y falta de consensos entre las partes motivó que incluso se nombrara a un mediador para lograr acuerdos. Éstos fueron rotos uno a uno por los candidatos. Aunque se hizo del conocimiento del organismo electoral, el proceso continuó.

En la asamblea definitiva se presentaron diversas irregularidades por lo que más del 50 por ciento de los asistentes no votaron. Ante esa situación la parte inconforme acordó con el IEE que se solicitaría la reposición del procedimiento, por lo cual el instituto pidió al presidente municipal que se convocara a una nueva asamblea, petición que fue desestimada.

A pesar de ello el IEE valida la elección. El Colegio electoral la aprueba.

La situación se complica por la participación evidente de funcionarios y partidos políticos. El PRI apoyando, a través del líder del Congreso estatal, al grupo de Antonio Roque, quien fue electo presidente municipal. El PRD, a través de la Unión Campesina Democrática, apoya a Guillermo Roque.

la ingobernabilidad de ese municipio tuvieron como desenlace la desaparición de poderes, pero la continuación de prácticas erróneas por la Legislatura local —que instaló como Concejo Municipal a los miembros del cabildo desconocido—, provocaron que el conflicto subsistiese. Aún ahora, en que ya se ha dado una nueva integración en el Concejo, la tranquilidad aún no llega. Además, la intervención de funcionarios gubernamentales, partidos políticos y organizaciones sociales, apoyando a una u otra de las dos facciones en pugna, han contribuido a complicar aún más la situación.

Y como ese hay varios casos más en que la radicalización de los conflictos alcanza límites preocupantes.

VI. VACÍO INSTITUCIONAL Y LEGAL

Conflictos que se polarizan debido a la ausencia de mecanismos jurídicos e institucionales que permitan encontrar una solución a esas diferencias.

Recordemos que la finalidad esencial de la justicia electoral es “la protección auténtica o la tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías de los participantes (partidos políticos, regímenes electorales, candidatos ...) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, autenticidad, transparencia y justicia en los comicios”.¹⁴

Para ello debe de contarse con diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos, reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales.¹⁵

En Oaxaca el código electoral no contempla ningún medio de defensa para los ciudadanos o comunidades de usos y costumbres.

Cuando se trata de cambiar de régimen electoral, la legislación establece que será el IEE el que se encargará de analizar y decidir si existen condiciones para tal fin. En caso de que la comunidad no esté

¹⁴ González Oropeza, Manuel. *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*. Tribunal Estatal Electoral. 2002.

¹⁵ Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.) *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. México, PNUD, UNAM, IFE, TEPIF. México 2001.

de acuerdo en la decisión, no tiene ningún mecanismo jurídico para impugnar el fallo. El Tribunal Estatal Electoral sólo podría intervenir, si un partido político interpone el recurso correspondiente.

Un caso de esta naturaleza se presentó ya en 1998 en San Francisco Tutla. Ahí el IEE resolvió que de ser considerado municipio “en transición”, debía pasar a régimen de partidos. Entonces el PRI apeló esa decisión ante el TEE, que finalmente la revocó. Lo interesante del caso, independientemente de las razones de la determinación del TEE, es observar cómo el recurso lo tuvo que interponer un partido político, consideraciones aparte sobre sus motivos, y no la propia comunidad, puesto que el CIPPEO establece que corresponde a los partidos políticos interponer los recursos de revisión, apelación e inconformidad.¹⁶

Similar situación se presenta cuando existen ciudadanos inconformes con el proceso electoral. El código electoral establece en su artículo 125 que el IEE conocerá de los casos de controversias que surjan en la renovación de ayuntamientos de usos y costumbres. Sin embargo, sólo enuncia que se buscará la conciliación entre las partes, y que en todo caso se estará a lo dispuesto en el propio código respecto a cuáles municipios se consideran de usos y costumbres; el catálogo municipal o la consulta a la comunidad.

Ante esta generalidad la actuación del IEE adolece de las facultades y capacidades para el ejercicio de la autoridad. Aunado a ello, el órgano electoral no tiene definidos criterios ni metodología institucionales acerca de cómo actuar en estos casos, por lo que existe, entonces, una gran discrecionalidad en la actuación de la autoridad electoral.

Por estas razones en estos procesos electorales se ha privilegiado la negociación política para dirimir las diferencias que surgen con motivo de la elección. Hasta ahora es el IEE la única instancia legalmente facultada para realizar el arbitraje en esos casos. Si bien en la práctica varios actores asumen el papel de mediación (partidos, delegados de gobierno, secretaría general, diputados, organizaciones políticas...) cualquier acuerdo debe ser validado ante el organismo electoral.

¹⁶ Artículo 263 del CIPPEO.

En esta lógica de solución negociada, realmente lo que ocurre es un arreglo transitorio del problema, pero que no toca las causas esenciales del mismo.¹⁷

Además, en Oaxaca todavía es la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, la que califica las elecciones —municipales y estatales—. Nuestra entidad es la única en el país que aún conserva esa figura de calificación política, rémora del viejo sistema político mexicano.

Varios de los conflictos más virulentos se han derivado o radicalizado por una decisión del Colegio Electoral: Asunción Tlacolulita y Santiago Ixtayutla en 1998. Amoltepec y Yaveo, en 2001, por citar algunos.

¿Qué pasa cuando falla la mediación política del IEE o cuando la descompone el Colegio Electoral? Los ciudadanos inconformes no tienen ninguna opción para que se revoque la decisión.

Al TEE no pueden acudir, pues no tienen la personalidad para hacer valer ahí sus derechos. En tal virtud sólo tienen dos alternativas: la movilización y presión política o un tortuoso camino jurídico, buscando resquicios por dónde hacer válidos sus derechos.

Hay dos casos ilustrativos de esta situación. En 1998 en las elecciones de Asunción Tlacolulita, Yautepec, la asamblea fue declarada válida por el IEE, sin embargo, el Colegio Electoral revocó esa decisión, anuló el proceso y facultó a este instituto para que convocara a elecciones extraordinarias.

Entonces dos ciudadanos de ese municipio interpusieron el juicio de revisión constitucional, en contra de la decisión del Congreso local y de la omisión del IEE por no convocar a las elecciones extraordinarias. El Trife determinó (11 de noviembre de 1999) que lo que procedía era el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹⁷ Así por ejemplo, los casos de Yalalag, Yaveo, Matatlán, San Agustín Loxicha, San Agustín Etla, San Miguel Quetzaltepec, por citar algunos de los más virulentos, tuvieron una solución en el proceso electoral de 2001; sin embargo, las partes en pugna sólo acataron a medias los acuerdos establecidos. Durante el año 2002 en muchos de estos municipios han existido confrontaciones, en algunos casos violentas, derivadas de la no aceptación de los resultados de las elecciones, incluso en varios de estos lugares se han desaparecido a los poderes municipales y designado Consejos de Administración o Administradores Municipales.

Al resolver sobre el particular el Tribunal instruyó al IEE que dispusiera lo necesario para que se efectuaran elecciones extraordinarias; sin embargo, el organismo no se pronunció sobre el régimen electoral y la forma de efectuar los comicios. Finalmente se designó a un Consejo de Administración, pues no se dieron las condiciones para efectuar las elecciones.

Similar situación se presentó en el reciente proceso electoral, con Santiago Yaveo. Ahí tradicionalmente en la elección sólo participan los ciudadanos de la cabecera. En el 2001 las agencias reclamaron su derecho a participar, ante la negativa de la cabecera, realizaron una asamblea para elegir a representantes que se incorporarían como regidores al cabildo. Al realizar la asamblea decidieron de una vez elegir al ayuntamiento completo. Esta elección, por supuesto, no fue reconocida por la cabecera, que realizó su propia asamblea comunitaria y eligió a la autoridad municipal. El IEE validó esta última decisión, misma que fue revocada por el Colegio Electoral, en un procedimiento amañado. Las autoridades electas en la cabecera interponen una controversia constitucional. Igual que en el caso anterior el Trife resuelve que lo que procede es el Juicio de Protección a los Derechos Políticos del Ciudadano.

En su resolución¹⁸ el Trife anula las elecciones y ordena una nueva elección donde se garantice la participación de los ciudadanos de las agencias.

En este caso la resolución del Trife, aunque fundada en la Constitución federal y de acuerdos a criterios democráticos, no necesariamente responde a las normas de Derecho consuetudinario de los municipios de Oaxaca.

Esto nos habla del vacío institucional y legal existente en Oaxaca. Toda lógica nos hace suponer que una instancia estatal es la que debiera revisar estas inconformidades, dado que es en nuestra legislación en donde se encuentran tutelados esos derechos; al no ser así pueden quedar sin validez real.¹⁹

¹⁸ Expediente SUP-JDC-013/2002.

¹⁹ En algunos casos las comunidades, cuando existen profundas e irreconciliables diferencias optan por una opción que cuente con reglas claras del juego, que les permitan participar en igualdad de circunstancias y evite las posibles represalias hacia los simpatizantes de alguna de las facciones. Hasta ahora esa opción ha sido la del régimen de partidos. Es el caso de Magdalena Ocotlán, en donde la polarización entre dos facciones

Las consideraciones anteriores nos hablan de la necesidad de crear una estructura institucional y un marco legal para regular estos conflictos.²⁰

VII. RECOMPOSICIÓN INTERNA, REFORMA INSTITUCIONAL

En la experiencia oaxaqueña hemos podido observar que los usos y costumbres aunque en algunos casos puede servir como mecanismo de reproducción del poder caciquil, en muchos otros permite abrir nuevos espacios para la disputa política. Si bien es cierto que pueden presentarse decisiones autoritarias, también lo es que en muchos casos hay una discusión abierta de las nuevas reglas del juego político.

Si cae por su peso la noción romántica de que se trata de formas prehispánicas, de consenso pleno, del servicio al pueblo en vez de competencia por el poder; tampoco son sistemas arcaicos, despóticos, o instrumentos de un partido político para preservar el control.

Cierto, tienen limitaciones, vicios y errores que es necesario subsanar. Como el sistema de competencia partidaria también los tiene. Por lo pronto ha demostrado su viabilidad práctica en las comunidades oaxaqueñas. Aquí está funcionando, y ha propiciado un proceso de recomposición de las formas organizativas y de acceso al

derivó en una violenta disputa por el poder municipal hace más de una década. Ahora, ambos grupos compiten bajo las siglas del PRI y del PRD, y los hechos de violencia han desaparecido con motivo de la lucha político electoral.

Similar situación se presenta en Ihualtepec, en la mixteca. Un municipio indígena, en donde subsiste el sistema de cargos, la gratuidad del servicio, y otros elementos que lo ubican dentro del régimen de usos y costumbres; sin embargo, sus pobladores han decidido efectuar sus elecciones mediante la competencia partidaria. Lo anterior debido a que añejas disputas agrarias han hecho inmanejable una asamblea comunitaria. En cambio una elección por urnas, con voto secreto y reglas mínimas para los contendientes han permitido amainar la violencia que antes se presentaba.

²⁰ Propuestas hay, y varias. Durante 2002 un conjunto plural de organismos civiles, autoridades municipales, académicos y ciudadanos en general, constituyeron un espacio denominado Foro Ciudadano, en el cual se analizó y se propuso una reforma política electoral. Algunas de las propuestas que ahí se establecen van desde fortalecer a las instituciones electorales —municipales y estatales—, establecer mecanismos y medios de impugnación; eliminar al Colegio Electoral, otorgar al Tribunal Estatal competencia en estos municipios, creando una sala especial, entre otros aspectos por revisar.

poder municipal. En los municipios de Oaxaca se están construyendo nuevas relaciones políticas.

La pertinencia de la reforma electoral oaxaqueña, estriba precisamente en que ha permitido la discusión abierta de esos procedimientos internos de elección de autoridades municipales. Temas como el de la exclusión de diferentes actores, la revisión de los sistemas de cargos, la incorporación de nuevas reglas en la disputa por el poder político municipal, continuarían sin discutirse de haber continuado el sistema de usos y costumbres oculto tras la fachada de la elección con las reglas de la democracia electoral occidental.

Este es un largo y complejo proceso que apenas inicia. En los próximos años se avizora una mayor competencia en los municipios de usos y costumbres, una dinámica de mayor participación y exigencia de los actores políticos emergentes, una disputa mayor entre agencias y cabeceras por los recursos. Todo ello podría derivar en una creciente polarización de las diferencias internas de los municipios.

En este escenario, es necesario impulsar la discusión interna de las comunidades, al tiempo que se requiere crear una estructura institucional y un marco jurídico acorde con la nueva realidad municipal de Oaxaca, que establezca reglas claras en la competencia por el poder político municipal.

ESPACIO POLÍTICO Y JURISDICCIÓN ELECTORAL, DOS ESTUDIOS DE CASO: SAN MIGUEL QUETZALTEPEC Y SANTIAGO YAVEO

*Lourdes MORALES CANALES**

SUMARIO: I. Introducción; II. Usos y costumbres en materia electoral; III. Espacio político y reglas del juego: dos estudios de caso; IV. Los conflictos electorales de 2001: la manipulación de la costumbre; V. El caso de Santiago Yaveo; VI. El caso de San Miguel Quetzaltepec; VII. En busca de soluciones: medios formales e informales; VIII. Violencia y vía irregular o “informal” en la resolución de conflictos; IX. La vía legal o “formal” en la resolución de conflictos; X. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2001, 418 municipios de Oaxaca renovaron sus autoridades mediante el régimen electoral de usos y costumbres. De este total, 107 presentaron controversias,¹ de las cuales 38 fueron de tipo poselectoral.

El 31 de diciembre de ese año, la Comisión dictaminadora del Congreso Estatal invalidó las elecciones en 18 municipios, ya que consideró que los procedimientos para elegir autoridades no se apegaron a los mecanismos tradicionales que norman la participación política en cada uno de los municipios.²

* IEHAL, Francia.

¹ Instituto Estatal Electoral, *Informe especial estadístico, Controversias 2001 en Municipios de usos y costumbres*, Oaxaca, Oax., febrero de 2002.

² En Oaxaca, existe aún la figura del Colegio Electoral a través de la cual el Congreso valida las elecciones, pudiendo así rectificar o revertir la resolución del Consejo General del Instituto Estatal Electoral.

Los municipios de Santiago Yaveo y de San Miguel Quetzaltepec presentaron conflictos poselectorales; sin embargo, en el primer caso su elección fue invalidada tanto por el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEE) como por el Colegio Electoral, mientras que en el segundo caso la elección fue validada por ambas instancias, a pesar de los conflictos que se han recrudecido con el tiempo.

En ambos casos, los habitantes inconformes con el proceso de resolución del conflicto, decidieron recurrir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En el caso de San Miguel Quetzaltepec el Tribunal consideró el juicio como improcedente mientras que en el caso de Santiago Yaveo, se emitió una resolución favorable.

Aunque con resoluciones distintas, los casos seleccionados permiten observar la relación que existe entre la dinámica política interna de ambos municipios y los medios formales e informales utilizados en la resolución de conflictos poselectorales.

En la primera parte se presentarán la naturaleza de los conflictos poselectorales seleccionados. En un primer punto se pretende describir la relación entre el espacio político y la violencia ejercida en ambos municipios seguido por la exposición del origen de los conflictos poselectorales.

En la segunda parte, se presentarán las vías formales e informales de resolución de estos conflictos. Con la finalidad de analizar los límites y la eficacia de la acción jurídica sobre la acción política se abordarán las consecuencias efectivas de ambas acciones.

Para la realización de este estudio se hizo una revisión exhaustiva de los expedientes del IEE y del TEPJF. Entre marzo y agosto de 2002 se visitaron los municipios de Santiago Yaveo y de San Miguel Quetzaltepec. En el primer caso, se visitó el municipio en 4 ocasiones distintas, tiempo en el cual se pudieron realizar más de 15 entrevistas. De igual forma se presenciaron asambleas tanto en los municipios como en la sede del IEE, en la sede del PRI del Estado y en la subsecretaría de Desarrollo Municipal.

En el caso de San Miguel Quetzaltepec, sólo se visitó el municipio en tres ocasiones dado que la violencia que surgió y las reuniones “a puertas cerradas” en la sede del IEE obstaculizaron la investigación de campo.

Descripción de la zona de estudio: el distrito XX

El distrito electoral XX, ubicado al noreste del Estado de Oaxaca, está formado por 23 municipios de los cuales 19 pertenecen al grupo étnico mixe o *ayuuk*. Los 4 municipios restantes están integrados por una población “mixta” ya que aquí conviven zapotecos, mixes, chatinos y migrantes de distintas zonas del país. Su población es mayoritariamente indígena.

La totalidad de estos municipios renueva sus autoridades por el sistema electoral de usos y costumbres. De igual forma, los mixes están considerados como un grupo étnico “organizado y estructurado políticamente en función de su cultura y de su lengua”.³

El municipio de San Miguel Quetzaltepec se ubica en el corazón de la zona mixe. El 87 por ciento de los habitantes del municipio habla mixe y de este total, 42 por ciento son monolingües.⁴

La cabecera municipal de San Miguel Quetzaltepec se encuentra a 7 horas de camino, en autobús, partiendo de la capital del Estado (más de la mitad del camino es de terracería). Está formado por 2 agencias municipales y una de policía (Santa Cruz Condoy, San Juan Bosco Chuxnabán y Santa Margarita Huitepec⁵ en ese orden). Hasta 1995, el municipio no contaba con carretera por lo que durante muchos años los miembros de la comunidad tenían que caminar varias horas y en ocasiones hasta días para llegar a la capital del Estado.

Para llegar a la cabecera municipal de Santiago Yaveo, hay que recorrer 44 kilómetros de terracería, partiendo de la carretera que va de Tuxtepec a María Lombardo. A lo largo de este camino, se encuentran las agencias llamadas de la “zona alta” (Campo Nuevo, Llano Grande, La Trinidad, Santa María y San Juan Jaltepec en ese orden) y del otro lado de la carretera están las llamadas agen-

³ S. Nahmad, *Los mixes. Estudio social y cultural de la región del Istmo de Tehuantepec*, INI, México, 1965, p. 18.

⁴ INEGI, *Indicadores del XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Según estos datos 2,292 habitantes de los 5,332 que integran el municipio, son monolingües.

⁵ Santa Margarita Huitepec pertenecía hasta hace 10 años al municipio de San Lucas Camotlán, sin embargo, debido a los conflictos que la agencia tenía con la cabecera, decidió separarse de Camotlán para integrarse administrativamente a San Miguel Quetzaltepec.

cias de la “zona baja” (Nuevo Ocotlán, Francisco Villa, Dolores, Zapotitlancillo y Bellavista). De un extremo al otro del municipio, es decir, de la cabecera a la agencia de Bellavista, hay más de 80 kilómetros de distancia.

La carretera no es lo único que divide al municipio, puesto que las agencias de la “zona alta”, son las más antiguas y su población es mayoritariamente indígena, mientras que la mayor parte de las agencias que integran la “zona baja”, poseen una población en su mayoría mestiza y fueron creadas en los años 50 como producto de las migraciones que generaron la construcción de la presa Miguel Alemán, así como los proyectos de Temascal y Cerro de Oro.⁶ De esta manera, las lenguas predominantes son el zapoteco y el español.⁷

Ambos municipios están clasificados como de alta marginación. El acceso es complicado, ya que frecuentemente las lluvias y la falta de mantenimiento hacen que el camino se encuentre en malas condiciones.

II. USOS Y COSTUMBRES EN MATERIA ELECTORAL

Los municipios de Santiago Yaveo y de San Miguel Quetzaltepec forman parte de los 418 que en el Estado de Oaxaca renuevan sus autoridades locales bajo el sistema de usos y costumbres. Se entien-

⁶ En 1947 se puso en marcha la Comisión del Río Papaloapan, con la finalidad de ejecutar el Proyecto “Cerro de Oro” (presas Temascal y Cerro de Oro) en el Alto Papaloapan: una gigantesca obra (más de 700 km² con una capacidad máxima de almacenamiento de 13 billones de m³) destinada a controlar los flujos (44 billones de m³ anuales) de una de las mayores cuencas hidrológicas de México que comprende 357 municipios de tres estados de la República: 264 en Oaxaca, 64 en Veracruz y 29 en Puebla. En 1950 se construyó la primera parte del Proyecto (presa Temascal). En 1972 se aprobó la segunda fase (la presa Cerro de Oro), que se inició en 1974. Con estas decisiones se puso en marcha un plan de reacomodo de la población que inevitablemente sería desplazada, mazatecos y chinantecos principalmente. Se eligieron para este reacomodo algunas áreas de Istmo Central entre los valles de los ríos Lalana y Trinidad, en territorio oaxaqueño, y el Valle del Uxpanapa, en el veracruzano.

⁷ La población zapoteca de Oaxaca se encuentra agrupada en cuatro pequeñas subáreas culturales: Cajonos, El Rincón, Ixtlán y Choápam. Los relativamente pocos zapotecos que habitan la subárea de Choápam se encuentran distribuidos en seis municipios: San Juan Comaltepec, San Juan Lalana, San Juan Petlapa, Santiago Choápam, Santiago Jocotepec y Santiago Yaveo. Fuente: Cuadros monográficos del INI.

de por sistema electoral de usos y costumbres, al conjunto de prácticas y procedimientos que utilizan las comunidades para la renovación de sus ayuntamientos.⁸

Este sistema reconocido por la legislación de Oaxaca supone la definición de normas mediante las cuales los usos y costumbres se desenvuelven. El mecanismo parece cimentarse sobre el principio de que el reconocimiento de derechos diferenciados no conduce forzosamente al reconocimiento de derechos diferentes (creación de distintas categorías de ciudadanos). De esta manera, el reconocimiento jurídico de un sistema de elección particular no es incondicional y cuenta con ciertos límites. En cierto sentido, se puede decir que en el Estado de Oaxaca se aplica, en términos de Arendt Lijphart una “política del acomodamiento”⁹ en donde las reglas del juego se adaptan a las estructuras políticas preexistentes.

Así, los usos y costumbres, conocidos también como “sistema de cargos” aparecen como un sistema autónomo y son consecuencia del funcionamiento particular de las comunidades indígenas dentro de las cuales la reproducción cultural juega un papel fundamental.

Varios aspectos se encuentran al centro del reconocimiento y del funcionamiento de los usos y costumbres. Dos son explícitos: el marco jurídico y las “barreras” que evitan el colapso del sistema político existente, y otro más es implícito: los juegos de poder inherentes a todo sistema político.

En los casos de Santiago Yaveo y de San Miguel Quetzaltepec, es tanto el aspecto político como el jurídico el que nos interesa. En teoría, los efectos políticos de un sistema diferenciado al interior del Estado suponen la autorregulación de conflictos dentro de un sistema político construido. En la práctica, tal y como presentaremos a lo largo de este trabajo, esta autorregulación se enfrenta por un lado, a la existencia de una *cultura política dominante* y por

⁸ Esta definición se aproxima a aquella establecida por el artículo 110, libro IV del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, titulado “De la Renovación de los Ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario”, *Compendio de legislación electoral*, Instituto Estatal Electoral, Oaxaca, 2001, p. 86.

⁹ Ver Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, 1968, pp. 182-183. Aussi, Brian Barry, “Political Accommodation and Consociational Democracy”, *British Journal of Political Science*, octubre de 1975.

el otro, a las estrategias desarrolladas por los actores al momento de enfrentar un conflicto electoral.

III. ESPACIO POLÍTICO Y REGLAS DEL JUEGO: DOS ESTUDIOS DE CASO

El espacio político de una comunidad es el comprendido como el campo de fuerzas y de luchas en el cual se desarrollan las relaciones de poder. En los sistemas políticos contemporáneos estas relaciones provocan el establecimiento de normas cuya finalidad es la regulación de la esfera política.

En el Estado de Oaxaca, el sistema electoral por usos y costumbres se reglamentó y perfeccionó en la reforma realizada, en 1997, al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO). De esta manera, en la renovación de autoridades municipales, se estableció el funcionamiento de dos sistemas en apariencia separados y distintos: por partidos políticos y por usos y costumbres.

Las “barreras” que determinan la separación entre el sistema consuetudinario y el sistema político convencional implicaron la diferenciación y la regulación de la esfera política del Estado. Sin embargo, en los conflictos poselectorales la real separación entre ambos sistemas es cuestionable.

Efectivamente, la reforma al Código de Instituciones Políticas de 1997, vino a completar y a darle eficiencia al reconocimiento jurídico de los usos y costumbres realizados en reformas anteriores (octubre de 1990 y 1995 en la Constitución del Estado de Oaxaca y 1992 en la Constitución General).¹⁰ En el libro IV del CIPPEO, titulado “De la

¹⁰ Con la reforma de 1990, la legislación oaxaqueña se convirtió en la primera del país en dar rango constitucional a los “pueblos indígenas” y a sus derechos, adelantándose incluso a la legislación nacional. En dichos preceptos se establecieron las bases esenciales de un nuevo marco jurídico para la conformación de una diferente relación entre las comunidades indígenas, el Estado y la sociedad. De esta manera, el Art. 25 estableció: “En la Ley se establecerá el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas”. Este artículo fue reformado en la Constitución local en 1995. Se le añadieron 16 párrafos, en el penúltimo se estipula: “La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos”.

Renovación de los Ayuntamientos en Municipios que Electoralmente se Rigen por Normas de Derecho Consuetudinario” (artículos 109 al 125) se garantizó el pleno respeto a las prácticas tradicionales pero también se precisó la forma de participación del órgano electoral en el proceso.

De esta manera, el artículo 110 del Código citado precisa que:

“Son municipios por usos y costumbres aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias y diferentes a las que se aplican en los municipios que realizan su elección a través de los partidos políticos; en los que cumplan reglas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos.”

El Instituto Estatal Electoral (IEE) integrado fundamentalmente por un consejero presidente, consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos es la autoridad responsable de velar y garantizar el cumplimiento de las elecciones municipales mediante el sistema de usos y costumbres. A través de las reformas de 1995 y de 1997 se reforzó, a nivel jurídico, el carácter autónomo e independiente de este organismo (ciudadanización de los consejeros y derecho a voz y no voto por parte de los representantes de los partidos políticos).

El IEE se encarga de validar la elección y en su caso, resolver las controversias en la renovación de ayuntamientos. Sin embargo, la calificación de las elecciones no es responsabilidad última del IEE sino del Colegio Electoral, el cual está formado por los 42 miembros de la Legislatura del Estado, compuesta en su mayoría, por miembros del PRI (25 miembros del PRI, 8 del PRD, 1 del PT, y 1 de Convergencia).

La representatividad política al interior de las comunidades que utilizan el régimen electoral de usos y costumbres supone la existencia de un modelo único, el cual implica que los representantes no sean electos según las formas tradicionales de la democracia representativa, sino que más bien éstos sean “nombrados” por la Asamblea, es decir, por la voluntad colectiva de la comunidad. Los representantes no suelen ser candidatos voluntarios, por el contrario, éstos aparecen como candidatos “que se deben” a la tradición, al prestigio y al sentido de pertenencia a la comunidad mismo que refuerza la identidad de los actores políticos locales.

Las comunidades indígenas, vistas desde la teoría política clásica como comunidad de ciudadanos, participan también en los procesos electorales estatales y federales. La relación entre electores y candidatos electos se efectúa a través de los partidos políticos. Por lo tanto, todos los electores, indígenas y no indígenas, votan por un candidato propuesto por algún partido político.

Esto implica la existencia de un sistema paralelo, que podría ser calificado de “democracia a dos tiempos” ya que al interior de las comunidades indígenas, los usos y costumbres funcionan en la ausencia de los partidos políticos.¹¹

A nivel jurídico, desde 1997 se prohibió la afiliación partidaria, para elecciones locales, a aquéllos ayuntamientos que se rigen bajo el sistema de usos y costumbres.¹² A nivel local, al momento de realizar elecciones municipales, la afiliación partidaria no está solamente prohibida sino que también está penalizada.¹³ Esto significa que la afiliación o la elección a través de los partidos políticos debe ser inexistente al momento de las elecciones municipales, pero indispensable al momento del proceso electoral legislativo y federal. Para la definición del espacio político, parece necesario analizar el comportamiento del municipio durante los procesos electorales.

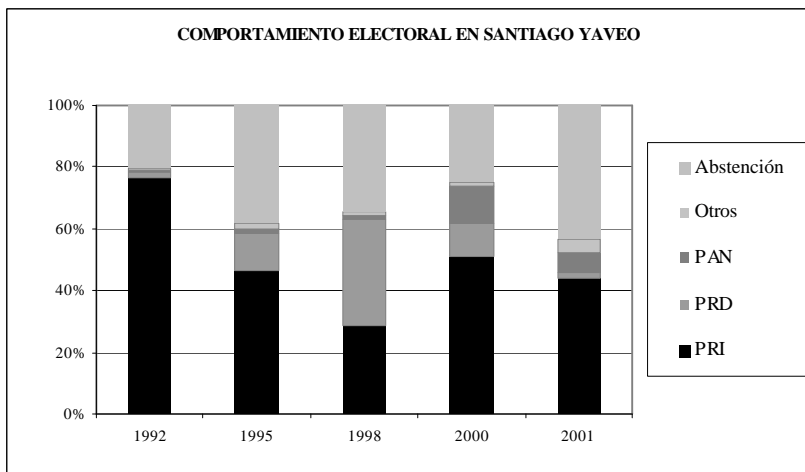
¹¹ Los procedimientos de elección por usos y costumbres no son los mismos en todos los municipios. Cada municipio tiene su forma de elección, la cual puede ir desde urnas y boletas hasta el anotar los votos en un pizarrón. Además este mecanismo puede variar de una elección a otra. Este sistema tiene en común que es la Asamblea del pueblo, reunida el día de la elección, el órgano máximo de decisión. En Santiago Yaveo, por lo general, la elección se realiza a mano alzada, en la cancha de basquetbol de la cabecera municipal.

¹² Si un municipio decide cambiar de régimen político, de usos y costumbres a partidos políticos o viceversa, debe hacer una solicitud tiempo antes de la elección y recibir la ratificación del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

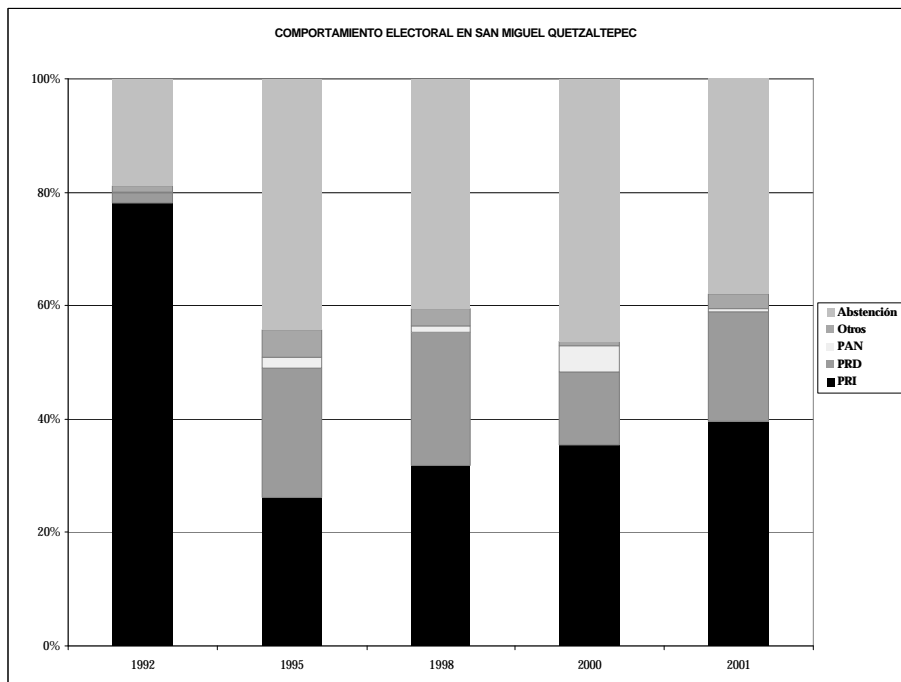
¹³ Es el caso de las agencias de la “zona alta” de Yaveo, principalmente San Juan Jaltepec en donde el proselitismo partidario está sancionado con multas y/o cárcel.

Espacio político y jurisdicción electoral

GRÁFICA 2



GRÁFICA 3



A simple vista, pareciera que el comportamiento electoral de Santiago Yaveo ha privilegiado, salvo en el caso de 1998, el voto a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En el caso de San Miguel Quetzaltepec, a pesar de que el PRI ha predominado en la mayoría de las elecciones, el PRD ha estado presente desde 1995. Sin embargo, en la mayoría de los procesos electorales, las tasas de abstencionismo son elevadas, notablemente en el último proceso en donde se eligieron diputados locales.

La desafección política y el abstencionismo, parece ser consecuencia de una afiliación partidaria temporal ya que el único objetivo es ganar la elección. Lejos de crear una identificación ideológica o de generar lazos más permanentes, los electores terminan por no interesarse en los procesos políticos.¹⁴ Sin embargo, veremos que en los casos estudiados, los representantes de los partidos políticos juegan un papel específico.

IV. LOS CONFLICTOS ELECTORALES DE 2001: LA MANIPULACIÓN DE LA COSTUMBRE

En la jurisprudencia mexicana, la costumbre es una fuente subsidiaria de Derecho y es de importancia secundaria puesto que la fuente primordial es la ley. Sólo a falta de ley, o que así lo estipule una ley expresamente, como es el caso de Oaxaca, tendrá fuerza de ley una costumbre.¹⁵

Desde el punto de vista formal, una costumbre puede ser: *secundum legem*, es decir una costumbre que coincide con lo que dice la ley; *praeter legem*, una costumbre que es jurídicamente irrelevante porque la ley ni lo prohíbe ni lo prescribe, o bien, *contra legem* o contraria al Derecho. La primera tiene fuerza de ley pero no como costumbre, sino porque encuentra su fundamento en una norma jurídica.

¹⁴ En las elecciones legislativas del año 2001 se detectó 70% de abstencionismo en el Estado de Oaxaca.

¹⁵ De hecho, existe un artículo que le quita efecto jurídico a la costumbre cuando es contraria al derecho (artículo 8 del Código Civil Federal).

La segunda no tiene efecto jurídico alguno a menos que se quiera cubrir alguna laguna legal. En este sentido, la costumbre adquiere fuerza de ley siempre y cuando cumpla con dos requisitos:

1. *Inveterata consuetudo*: la repetición en el tiempo o espacio de un acto, y

2. *Opinio iuris seu necessitatis*: el hecho de que la repetición de dicha conducta sea con la convicción de que es obligatorio, es decir, la adscripción de una significación normativa a los actos considerados.¹⁶ El primer y el segundo casos, se aproximan al ámbito electoral de Oaxaca.

La tercera no tiene efecto jurídico positivo; sólo negativo: ya que en caso de realizarse, generará la sanción correspondiente.

En el ámbito electoral de Oaxaca, las elecciones por usos y costumbres cumplen con los criterios de repetición en los actos que constituyen una costumbre, expuestos por Rolando Tamayo.¹⁷ En este sentido, estaríamos frente a: actos que repiten ciertos comportamientos = la forma de elección de autoridades; actos que se producen dentro del mismo lugar = la comunidad; actos que persiguen un mismo objetivo = renovación del cabildo; y por último, actos que producen las mismas consecuencias = presión normativa sobre los destinatarios manifestada por las sanciones que la comunidad ejerce sobre aquellos miembros que no cumplen tanto con los requisitos de elegibilidad como con la asistencia injustificada a la asamblea de elección.

Por ello, dentro de las múltiples definiciones en torno a los usos y costumbres en el ámbito electoral, podemos afirmar que éstos constituyen un sistema de representación política dinámica, regulado desde el interior por normas no escritas, que sirven a la reproducción cultural e identitaria de una comunidad indígena. Dichas normas tienen su expresión en la forma de elección de las autoridades.

Ahora bien, dado que no existe una sola concepción de lo que se entiende por “usos y costumbres” en el ámbito electoral, la costumbre también puede convertirse en instrumento político. Cuando este

¹⁶ Este principio proviene de la teoría romano-canónica y es aplicable, como bien lo señala José de Jesús Orozco Henríquez, cuando la costumbre estuviese ya formada.

¹⁷ Rolando Tamayo y Salmorán, “El derecho consuetudinario y la Constitución”, en *Los cambios constitucionales*, México, UNAM, tomo I, 1979, pp. 165-166.

fenómeno se presenta, asistimos a una manipulación de la costumbre misma que, en el caso de Quetzaltepec, genera inevitablemente un conflicto electoral.

V. EL CASO DE SANTIAGO YAVEO

El conflicto político en el municipio de Santiago Yaveo se originó luego de las elecciones municipales de 1998, las cuales al ser impugnadas y por lo tanto invalidadas, se resolvieron en elecciones extraordinarias.¹⁸ Este conflicto sentó un precedente en el municipio, por lo que el 5 de diciembre del año 2000, las 10 agencias que integran el municipio formularon por escrito una propuesta de elección municipal, en la cual exigían la participación de hombres y mujeres, con voz y voto en la elección de la autoridad municipal.

En este documento, las agencias exponían que el esquema de usos y costumbres “se ha adecuado a nuevas prácticas que trastocan el tradicionalismo del servicio comunitario, gratuito y obligatorio” lo cual ha generado “conflictos internos por apropiarse del poder”. De igual forma, las agencias denunciaban la aparición de militantes de partidos políticos en la cabecera municipal, situación que había generado hechos violentos.

A nombre de la tradición, y haciendo referencia a la Constitución General, a la Constitución local y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las agencias exigieron ejercer el derecho ciudadano de votar y ser votado, con la finalidad de “participar también con nuestros representantes en la toma de decisiones en beneficio de nuestros pueblos”. En la exposición de motivos, las agencias establecieron que este deseo por ejercer sus derechos polí-

¹⁸ Cabe decir que en el proceso de 1998, las elecciones fueron impugnadas debido a la inconformidad de dos grupos simpatizantes del PRI. En ese año se realizaron dos Asambleas, la primera fue el 4 de octubre de ese año y la segunda, con la presencia del IEE, se efectuó el 20 de diciembre de ese año. Debido a la inconformidad de uno de los grupos, la elección quedó invalidada por lo que en elecciones extraordinarias se validó la planilla electa el 20 de diciembre, con 132 votos a favor y 94 en contra. En esa ocasión no se permitió la participación de las mujeres en la Asamblea, a pesar de que ya habían participado en ocasiones anteriores (1992).

ticos obedecía también a intereses económicos, ya que consideraban, entre otras cosas, que los recursos del ramo 33 se distribuían de manera desigual en relación con el número de habitantes que concentra las agencias (80% del total), criticaban el hecho de que en las fiestas tradicionales de la cabecera se hiciera “un gasto ostentoso” además de que se quejaban de no recibir participaciones del ramo 28.¹⁹

El IEE recibió la propuesta y valoró la participación de todos los ciudadanos en las siguientes elecciones. Sin embargo, al informar de los hechos a los miembros de la cabecera, los ciudadanos rechazaron la participación de las agencias argumentando que el funcionamiento tradicional de los usos y costumbres, implicaba cumplir con el escalafón de los cargos en la cabecera.

A partir de ese momento se efectuaron una serie de reuniones entre los miembros de las agencias, de la cabecera y del IEE. Algunas de estas reuniones se realizaron en las agencias, otras en Oaxaca y una más en la Delegación de gobierno de María Lombardo. El IEE, en su carácter de mediador y conciliador de las partes, logró que el 23 de septiembre de 2001 se firmara un acuerdo en la cabecera municipal, en el cual la cabecera “cedía” dos regidurías a las agencias ampliando el número de regidores de 4 a 6: la de Panteones y la de Ecología.

Este acuerdo fue rechazado por las agencias ya que, según ellos, esto equivalía a una burla y no representaba una verdadera participación política en las decisiones del municipio.

El 25 de noviembre las 10 agencias realizaron una Asamblea General en Francisco Villa. Utilizando una convocatoria que no provenía del IEE, las agencias invitaron al Consejero Presidente del IEE y al coordinador de la dirección de usos y costumbres, mis-

¹⁹ El ramo 33 y el ramo 28 son los recursos que otorga el gobierno a los municipios. Surge en 1998, como parte del proceso de descentralización municipal. El ramo 33 se distribuye a los municipios según una fórmula que toma en cuenta el grado de marginalización del municipio. En la aplicación de los recursos, existen principalmente el Fondo III destinado a hacer obra pública (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal) y el Fondo IV (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios). El ramo 28 asigna a los municipios dos fondos: el General de Participaciones (FGP) y el de Fomento Municipal (FFM) se calcula según la recaudación de cada municipio.

mos que asistieron en carácter de invitados. Esto tuvo como finalidad el darle un carácter “legal” a la Asamblea de las agencias. En la Asamblea se conformó una planilla con la integración de los ciudadanos de todos los pueblos de Santiago Yaveo. Por común acuerdo, el presidente electo fue Bulmaro Pérez Patricio, expresidente de la cabecera municipal; mientras que los demás cargos del cabildo se distribuyeron entre las demás agencias. Esta elección fue impugnada por la cabecera municipal.

El 2 de diciembre la cabecera municipal realizó su propia elección tal y como lo había hecho en años anteriores, es decir, siguiendo todos los requisitos legales y con la participación de los ciudadanos de la cabecera. En esta Asamblea quedó electo presidente Indalecio Martínez Domínguez.

El 21 de diciembre de 2001, el Consejo General del IEE decidió validar la elección realizada en la cabecera municipal, aunque consideró conveniente la integración de una representación de los ciudadanos de las Agencias inconformes al Ayuntamiento. Este acuerdo fue revocado por el Colegio Electoral, el 31 de diciembre de 2001. Fue nombrado como Administrador Municipal, el señor Antonio Amaro y el Consejo General convocó en enero a elecciones extraordinarias.

VI. EL CASO DE SAN MIGUEL QUETZALTEPEC

El conflicto político en San Miguel Quetzaltepec comenzó en 1998, tras de que el expresidente municipal y actual delegado de gobierno Floriberto Vásquez Vásquez cercano al PRI, propusiera como candidato a presidente municipal a Gabino Sánchez Vásquez reportero de la nota roja del periódico *Noticias*, originario de Quetzaltepec.

Hasta antes de esa fecha, los cargos en el cabildo habían sido ocupados principalmente por un grupo encabezado por los maestros de la comunidad. A pesar de que la ratificación en ciertos cargos parecía figurar dentro de los “usos y costumbres” de Quetzaltepec (hubo un presidente que fue ratificado 5 años en el cargo), tres requisitos de elegibilidad habían sido observados hasta entonces: el escalafón en el cumplimiento de los cargos cuya duración era de un año (las elecciones se realizaban anualmente), el ser un ciudadano respetable de la comunidad (no contar con antecedentes pe-

nales) y el ser no solamente originario sino también residente de la comunidad.²⁰

La llegada de Gabino Sánchez Vázquez produjo descontento entre algunos miembros porque era visto como alguien “externo” a la comunidad, porque estaba motivado por la venganza²¹ y porque “la forma de ejercer el poder no correspondía a las costumbres del pueblo”.

Aun así, desde su llegada a Quetzaltepec, el presidente municipal realizó una serie de acciones para legitimarse desde el poder: canalización de recursos, cabildeo con las agencias municipales (comenzaron a participar en las elecciones de la cabecera), construcción de grandes obras (por ejemplo un auditorio que se terminó de construir hasta mediados del 2002), emisión de papelería mediante la cual se crea un Honorable Consejo de Ancianos, paralelo al que existía y establecimiento de una relación estrecha con las instancias de gobierno (diputado local, delegación y Secretaría de gobierno).²²

Gracias a esta labor política, Gabino Sánchez obtuvo su reelección durante dos períodos consecutivos, durando tres años en el poder. A mediados de 1999, otro elemento vino a complicar aún más el escenario: un enfrentamiento armado por conflictos de tierra entre comuneros de Quetzaltepec y de San Lucas Camotlán dio como resultado la muerte de una persona de esta última comunidad. Sin pruebas suficientes, el presidente municipal inculpó de este crimen a uno de los miembros del grupo inconforme y es entonces cuando estalla abiertamente el conflicto en Quetzaltepec.

²⁰ Entrevista al profesor Zeferino Morales Sánchez, presidente del Ayuntamiento Popular en Resistencia, Quetzaltepec, Mixes, 18/05/2002.

²¹ En 1988 se registró un incidente en la comunidad: la mamá de Gabino Sánchez Vázquez fue acusada de brujería y encarcelada durante un día. Al enterarse de este hecho, Gabino Sánchez Vázquez pidió el apoyo de la policía preventiva del Estado. Por la noche, sacó de su casa a Evaristo Espinoza, entonces alcalde municipal constitucional y lo mandó encarcelar a Tlacolula. Esto fue visto por la comunidad como un atentado contra la autonomía. La gente del pueblo se movilizó y el alcalde fue finalmente liberado.

²² Entrevista a Aristeo Sánchez Hernández, miembro caracterizado de la Agencia Municipal de San Juan Bosco Chuxnabán, 19/05/2002.

El grupo de los maestros inconformes decidió entonces solicitar la desaparición de poderes y en plena Asamblea comunitaria, los ciudadanos la concluyeron a pedradas. A partir de ese momento la comunidad queda dividida en dos grupos: los gabinistas y los inconformes. Con el apoyo del entonces diputado local por el PRI, Jacobo Sánchez, Gabino volvió a ocupar su puesto en medio de mucha tensión.

Frente a esta situación, el grupo inconforme decidió tomar el palacio a finales de 1999. Fue entonces cuando se crea el “Ayuntamiento popular en resistencia”, autónomo y financiado por los miembros de la comunidad, mismo que hasta el año 2001 opera en forma paralela con el cabildo “oficial”.

Para las elecciones del 2001, el Ayuntamiento popular solicitó la presencia de observadores electorales y la intervención del IEE, quien trata de mediar en el conflicto estableciendo las normas del proceso electoral. A falta de consenso entre las partes, el 3 de noviembre se efectúan dos Asambleas comunitarias paralelas: una frente al palacio municipal y otra frente a la casa de Gabino Sánchez, lugar en el cual el cabildo oficial había ejercido funciones durante los últimos dos años.

Según el reporte de observación electoral realizado por EDUCA,²³ en la Asamblea del grupo inconforme participaron 2,400 ciudadanos mientras que en la segunda participaron 550 ciudadanos, aunque el acta de elección consigna la presencia de 1,535 ciudadanos.²⁴

Mientras que el delegado de gobierno decidió apoyar los resultados de la Asamblea de los inconformes, los miembros del “ca-

²³ El nombre de esta organización no gubernamental es Servicios para una Educación Alternativa, A.C. Durante el año 2001, por primera vez en Oaxaca, se creó la figura de “observador electoral” para municipios de usos y costumbres. EDUCA, en colaboración con la Comisión Diocesana de Pastoral Social de Oaxaca, elaboraron un proyecto denominado “Proyecto de Observación e Incidencia en el Proceso Electoral en Municipios Indígenas”, mediante el cual observaron el proceso electoral en 20 municipios de regiones distintas.

²⁴ “San Miguel Quetzaltepec” en *Informe de Observación electoral en municipios de usos y costumbres Oaxaca 2001*, EDUCA/Comisión Diocesana de Pastoral Social, University of New Hampshire, US Agency for International Development, Productos Gráficos El Pastor, Oaxaca, Oax. 25/10/2002.

bildo oficial” solicitaron apoyo al gobernador y al presidente de la Cámara de Diputados. Aún más, utilizando un acta firmada por un supuesto Consejo de Ancianos, se pidió que el IEE reconociera el período de duración en los cargos por tres años, situación que transgredía la costumbre del cargo por un año. Sorprendentemente, al momento de calificar la elección, el Consejo Electoral del IEE validó la Asamblea del “cabildo oficial” con 8 votos a favor y solamente 1 en contra. El grupo inconforme explica así esta decisión:

“Los consejeros netamente velan el interés del partido, son compañeros que se van con la gente que se dice priísta. Los consejeros se vendieron y atentaron contra la voluntad del pueblo.”²⁵

VII. EN BUSCA DE SOLUCIONES: MEDIOS FORMALES E INFORMALES

La conciliación de las partes es la forma más recurrente en la solución de conflictos electorales en municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres. Frente a un conflicto político, entendido como “antagonismos dentro del funcionamiento de un sistema que no brotan casualmente ni pueden ser arbitrariamente eliminados” las comunidades acuden en primera instancia a la Asamblea de ciudadanos, la cual es el máximo órgano de decisión política. En algunas comunidades, el Consejo de Ancianos, tanizanos,²⁶ miembros caracterizados o principales, tienen un papel primordial, ya que se valora la experiencia y la opinión que éstos tienen en la solución de los conflictos. El Consejo de Ancianos suele estar integrado por miembros que ya ocuparon todos los cargos y, por lo tanto, son respetados por toda la comunidad.

Pero cuando el conflicto sobrepasa los límites comunitarios, los miembros acuden a instancias externas a la comunidad. En el caso de un conflicto electoral, el proceso más común es proceder a la

²⁵ Entrevista a Zeferino Morales Pérez, Oaxaca, Oax. 25/10/2002.

²⁶ Término comúnmente utilizado en la región de la Mixteca Alta.

formulación de reglas aceptadas por los participantes, las cuales establecen límites. Esta labor es normalmente efectuada por el IEE, el cual posee la legitimidad para realizarla. Lo que se pretende no es poner fin a las causas de los conflictos, situación que parecería imposible, sino reglamentar las formas, de modo que su manifestación sea lo menos destructivo para los actores en juego. Como lo establece Norberto Bobbio, “cuando un conflicto se desarrolla según reglas aceptadas, confirmadas y observadas, nos hallamos ante su institucionalización”. ¿Pero qué sucede cuando las reglas no son observadas, ni compartidas por alguna de las partes en conflicto?

En los conflictos de San Miguel Quetzaltepec y Santiago Yaveo podemos observar la utilización de dos formas de resolución: la irregular o informal y la regular o formal. La vía irregular de solución de conflictos poselectorales señala la inexistencia, la inadecuación o la ruptura de normas compartidas de reglas del juego en el cual la violencia aparece como un instrumento utilizable, sin ser el único, ni necesariamente el más eficaz. La adopción de la “vía irregular” corresponde, por un lado, a una cultura política determinada y, por el otro, a las estrategias adoptadas por los actores, mismas que están sometidas al enfrentamiento por el acceso a recursos y su distribución, ya sea bajo formas de poder, de riqueza o de prestigio.

La adopción de la vía formal corresponde a la aplicación estricta de las leyes en donde se busca, entre otras cosas, el respeto al Estado de Derecho. Este concepto implica la división del poder, el respeto a los derechos fundamentales y el control de la constitucionalidad. De esta manera, la división del poder implica una jurisprudencia independiente de procesos políticos —hipótesis clásica del formalismo jurídico europeo desde el movimiento liberal del siglo XIX, culminado en la obra de Hans Kelsen—. ²⁷ La separación de la justicia electoral del poder Ejecutivo 1996 y la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son pasos importantes hacia un “Estado de Derecho”.

Cabe destacar que la comunidad indígena con su normatividad compleja en la cual se mezclan elementos legales, políticos, religiosos y económicos se encuentra en tensión con la solución de conflictos según la aplicación unilateral del derecho. Para entender la

²⁷ Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre*, Wien 1925.

realización del Estado de Derecho en un municipio indígena, en los casos de Santiago Yaveo y San Miguel Quetzaltepec, se quiere seguir el juego entre los discursos legales y la dinámica política.

En cuanto a la demanda de derechos fundamentales y de control efectivo de la constitucionalidad, ambos principios suponen la implementación efectiva de las decisiones. Así lo confirma el Tribunal Electoral que “el efectivo acceso a la jurisdicción” que garantizó por ejemplo el entonces artículo 4º de la Constitución federal no solamente abarca “impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”, sino también “la plena ejecución de sus resoluciones” y la “real resolución del problema planteado”.²⁸ Se pretende revisar en qué medida tiene efectividad la jurisdicción del Tribunal.

Esto lleva a la pregunta si es indispensable la tensión entre el principio del Estado de Derecho y la cultura indígena, o si, al contrario, la jurisdicción necesita considerar al derecho indígena para ser eficaz.

En la adopción de cada una de las formas, pareciera que el proceso político se desarrolla de manera independiente al proceso jurídico. Sin embargo, en los conflictos poselectorales de los casos seleccionados, el sistema jurídico y el sistema político están inevitablemente interrelacionados.

VIII. VIOLENCIA Y VÍA IRREGULAR O “INFORMAL” EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Frente a los conflictos poselectorales de San Miguel Quetzaltepec y de Santiago Yaveo, los líderes inconformes de las comunidades adoptaron estrategias similares, aunque los resultados fueron muy distintos.

En primer lugar, en los dos municipios se inició un movimiento tanto al exterior como al interior de la región. Al interior de cada región, se establecieron lazos solidarios entre los actores

²⁸ TEPJF: *Elección de Concejales al Ayuntamiento del Municipio de Asunción Tlacolulita, Estado de Oaxaca, por Usos y Costumbres*. Colección Sentencias Relevantes No. 4, TEPJF, México 2001, p. 202 s.

que perseguían un objetivo común, es decir, la participación política y económica en los municipios.

En ambos casos los grupos inconformes establecieron una *relación instrumental* con las agencias, ya que sin éstas, las posibilidades de acción eran bastante limitadas. En el caso de Santiago Yaveo los precursores del movimiento pertenecen a las agencias de la “zona baja” (Nuevo Ocotlán y Francisco Villa) por lo que buscaron el apoyo de las agencias de la “zona alta”, principalmente de San Juan Jaltepec, ya que esta comunidad es la más tradicionalista de todas, es la más grande, y cuenta con lazos identitarios con las demás agencias de la “zona alta”.

En el caso de Quetzaltepec, los miembros del Ayuntamiento Popular en Resistencia buscaron el apoyo de las dos agencias, pero principalmente la de Santa Cruz Condoy ya que ésta se ubica a la entrada del municipio.

La estrategia utilizada fue la elaboración de un plan común en el que las agencias presionarían de distintas formas para la obtención de un objetivo: la realización de las elecciones extraordinarias, en el caso de Santiago Yaveo y la participación en un Ayuntamiento de “integración” en el caso de Quetzaltepec. De esta manera, en ambos municipios se realizaron varias acciones paralelas: tanto en Yaveo como en Quetzaltepec, se bloqueó en varias ocasiones la carretera. Los bloqueos en Quetzaltepec fueron de 15 días el primero (del 11 al 28 de junio) y de un mes el segundo (del 19 de septiembre al 20 de octubre) con lo cual no se pudo realizar la fiesta tradicional de la comunidad.

En Yaveo se “secuestró” al administrador en San Juan Jaltepec, al igual que se trató de consolidar la alianza intercomunitaria a través de una serie de Asambleas Generales de información en las que se definieron nuevas estrategias.

Al exterior de las comunidades se recurrió a las instancias formales de decisión, es decir, al IEE y al TEPJF pero también se solicitó la intervención de actores informales, entre ellos, aquellos cercanos a los partidos políticos. Las consecuencias imprevisibles y disfuncionales de esta estrategia fueron que los mediadores tenían a su vez intereses y filiaciones distintas.

De esta manera, en Yaveo las agencias de la “zona baja” buscaron el apoyo del senador priísta Jacobo Sánchez, mientras que un grupo

de la cabecera municipal pidió apoyo al diputado del distrito XX, Dámaso Nicolas, ambos posibles candidatos a la diputación federal.

En el caso de Quetzaltepec, el grupo inconforme pidió la intervención de Manuel Pérez Morales, miembro del PRD.

Estas acciones trajeron consecuencias distintas. En el caso de Yaveo, la intervención de los partidos políticos generó desconfianza entre las agencias de la “zona alta”. El Gobierno del Estado nombró como administrador a Antonio Amaro, cercano al grupo político de Dámaso Nicolas. Aprovechando la división del bloque opositor, Amaro utilizó recursos del ramo 33 y comenzó a realizar obras con algunas agencias, con lo cual se rompió la alianza. Aún así, las agencias que iniciaron el movimiento siguieron luchando por la realización de elecciones extraordinarias. Al vencerse el plazo, lo único que consiguieron fue que cambiaran de administrador por lo que el municipio permanecerá gobernado hasta el siguiente período electoral, por alguien externo a la comunidad.

En el caso de Quetzaltepec, los miembros del cabildo oficial encabezados por el maestro Gregorio Ramírez Aguilar, pidieron el apoyo al exdiputado priísta Jacobo Sánchez y a la Secretaría de Gobierno, ya que el municipio se dijo “*víctima de un grupo de caciques perredistas*”.²⁹ Fue entonces que los miembros del Ayuntamiento Popular en Resistencia, que aún ocupaban las instalaciones del Palacio Municipal, decidieron acudir a Servicios del Pueblo Mixe (SER) una organización indígena fundada en 1988 cuyo objetivo inicial fue la promoción de la unidad del pueblo mixe, pero que actualmente se encarga de gestionar proyectos de desarrollo y de dar asesoría jurídica a pueblos de distintas regiones.

Al interior de Quetzaltepec se inició un período de inestabilidad y de violencia marcado por amenazas y agresiones que llevaron a la ingobernabilidad del municipio. El 11 de junio de año en curso, los miembros del cabildo oficial tomaron por la fuerza las instalaciones del palacio municipal, desalojando en forma violenta al grupo inconforme: se quemaron papeles, se rompieron mesas y el aparato de sonido fue confiscado. El 29 del mismo mes, topiles del cabildo oficial asesinaron a puñaladas al joven Vicente Martínez Flores,

²⁹ Conversación con Gregorio Ramírez Aguilar, Oaxaca, Oax, 14/05/2002.

quien era topil del Ayuntamiento Popular en Resistencia. Gracias a la intervención de SER, se buscó la forma legal de solución del conflicto, evitando a toda costa el aumento de la violencia. La demanda de desaparición de poderes fue solicitada al Congreso del Estado, el asesino material fue consignado al Ministerio Público y la Secretaría de Gobierno apoyó la formación de un Consejo de Desarrollo Municipal integrado por las partes en conflicto. Como lo indica uno de los líderes de los inconformes: “Si no hubiéramos tenido una actitud pasiva, desde cuándo hubiéramos tenido problemas o enfrentamientos. Como sucedió en Aguas Frías, como está sucediendo en Amoltepec porque a la gente se le acaba la paciencia”.³⁰

Actualmente el municipio de Quetzaltepec está dividido: existen dos secciones, dos bandas de música, más de dos panteones y lo más problemático: dos cabildos diferentes. Para terminar con la ingobernabilidad en el municipio, el grupo inconforme ha solicitado a las autoridades que se realice una Asamblea de elección, como cada año; sin embargo, las actuales autoridades del IEE se encuentran frente a un predicamento puesto que el año pasado, dieron una constancia de mayoría por tres años al cabildo oficial. Aun así, el grupo inconforme y las agencias realizarán su elección el próximo sábado 16 de noviembre, ya que “no se puede ir en contra de la voluntad del pueblo”.

IX. LA VÍA LEGAL O “FORMAL” EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Tal y como lo mencionamos anteriormente, las partes inconformes con el proceso electoral de San Miguel Quetzaltepec y de Santiago Yaveo acudieron al TEPJF.

En el caso de Santiago Yaveo el cuestionamiento del ejercicio de la democracia en los municipios que se rigen por usos y costumbres y la defensa de los derechos fundamentales, sirvieron de argumento para la acción del TEPJF. Los promoventes del juicio fueron miembros del grupo inconforme que impugnaron el decreto núm.

³⁰ Entrevista a Zeferino Morales Pérez, Oaxaca, Oax. 25/10/2002.

32 del Congreso que invalidó las elecciones. El agravio central fue que el Decreto del Congreso violó el principio del Estado de Derecho, porque careció de cualquier motivación y fundamento. Sin embargo, cada acto del Estado que viola los derechos de un individuo tiene que dar su fundamento y motivación legal para dar al ciudadano la oportunidad de defender sus derechos.³¹

El Tribunal estuvo de acuerdo en este punto. “La publicación del Decreto 32 ... se limita a exponer la determinación tomada por el Congreso del Estado de Oaxaca en relación con la elección municipal de Santiago Yaveo, es decir, como lo afirman los promoventes, no cumple con la garantía constitucional establecida en el artículo 16 constitucional.”³²

Frente a la ilegalidad del acto y según la Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral el Tribunal, habría podido: “revocar o modificar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho” (artículo 84 § 1); sin embargo, decidió de otra manera.

El argumento fue que el conflicto poselectoral de Santiago Yaveo ya llevaba unos meses, por lo que los ciudadanos del municipio carecían de autoridad —aunque según los usos y costumbres y la ley estatal ésta tiene que entrar en funciones el 1o. de enero—.³³ El

³¹ Art. 14 § 2, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gobierno de la República Mexicana, “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”, Art. 16 § 1: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

³² TEPJF, SUP-JDC-013/2002, p. 767 s.

³³ Art. 113 fracción I, §§ 4 y 5 *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Compendio de Legislación Electoral*, Instituto Estatal Electoral, Oaxaca, 2001: “Los Concejales que integren los Ayuntamientos, tomarán posesión el día primero de enero del año siguiente al de su elección y durarán en su encargo tres años, no pudiendo ser reelectos para el periodo inmediato.

Los Concejales electos por el sistema de usos y costumbres tomarán posesión en la misma fecha y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero no podrá exceder de tres años.” Art. 123 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca: “Los concejales electos de acuerdo a las normas de derecho consuetudinario de los municipios tomarán posesión de

Tribunal temió que en caso de revocar el decreto, el Congreso lo emitiría nuevamente, con la debida motivación legal, y que como consecuencia habría otra impugnación del lado de los promoventes —“con lo que se prolongaría la situación de incertidumbre existente en el municipio, redundando, además en un retraso de la preparación y celebración, en su caso, de comicios extraordinarios.” Es por esto que el Tribunal consideró más conveniente “resolver la controversia en plenitud de jurisdicción”—.³⁴ Con lo cual, el Tribunal decidió de manera exclusivamente jurídica.

Con esta argumentación, el Tribunal abrió el espacio para una revisión plena de las elecciones de Santiago Yaveo, tomando en cuenta todas las circunstancias que tienen que ver con su validez o invalidez. Eso le llevó a una discusión general sobre la democracia en municipios de usos y costumbres.

Al derecho a la participación democrática —con base en los artículos 39 y 41 de la Constitución Federal—³⁵ el Tribunal consideró

sus cargos el primer día de enero del año siguiente al de la elección.” (Instituto Estatal Electoral Oaxaca: *Compendio de Legislación Electoral*, Oaxaca de Juárez 2001); Art. 28 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca: “Los ayuntamientos tomarán posesión el día primero de enero del año siguiente al de su elección conforme a lo establecido en la Constitución Política del Estado y en el Código de Instituciones Políticas y de Procedimientos Electorales de Oaxaca. Para la instalación del ayuntamiento, las autoridades que hayan terminado su gestión, convocarán a una sesión solemne a la que invitarán a la comunidad en general, en la que se tomará la protesta a los integrantes del ayuntamiento entrante.”

³⁴ TEPJF, SUP-JDC-013/2002, p. 775.

³⁵ Art. 39 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” Art. 41: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: ... IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución. En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

como derecho profundamente individual, parte de la autonomía de la persona y la necesidad de “asegurarle las mayores posibilidades de desarrollo individual en la vida social”.³⁶ Pero también el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas se le consideró como parte complementaria de los derechos fundamentales para garantizar el desarrollo pleno de los pueblos.

De esta manera, el Tribunal evitó el debate acerca de la posible oposición entre derechos individuales y derechos colectivos, y fundamentó su decisión en torno a la Teoría General de los Derechos Fundamentales, señalando que en caso de que se contradigan dos derechos fundamentales, se tiene que encontrar una armonía entre uno y el otro, pero no es posible que la realización de uno impida totalmente la del otro.³⁷

Como en Santiago Yaveo los usos y costumbres excluyen a los habitantes de las agencias en la renovación del Ayuntamiento, en los términos del Tribunal, la autonomía indígena —como derecho fundamental individual— lleva a la dispensación total del derecho de voto. Por eso, el Tribunal concluye que las elecciones, en todo caso no pueden ser validadas, confirmando el decreto No. 32 y autorizando al Instituto Estatal Electoral para organizar un diálogo conciliatorio y realizar elecciones extraordinarias.

Esta decisión se fundó en criterios profundamente democráticos, individuales y occidentales. Se limitó a plantear la necesidad de una participación de las agencias y no se preocupó del procedimiento de la próxima elección, de los problemas de logística que pueden llevar la participación, ni tampoco valoró la dificultad de una implementación efectiva en un municipio indígena, bastante alejado y marginado. En el juego entre Derecho y Política, primero decidió a favor del Derecho; sin embargo, después terminó por darle la responsabilidad final al IEE cuya labor se desarrolla en el ámbito político.

Pero al momento que el Tribunal dio a conocer su resolución, el IEE, según el expediente consultado, ya había decidido que no existían las condiciones necesarias para la realización de elecciones

³⁶ TEPJF, SUP-JDC-013/2002, p. 785.

³⁷ TEPJF, SUP-JDC-013/2002, p. 82.

extraordinarias, por lo que la resolución quedó sin efecto alguno. La eficacia de la justicia en el municipio fue entonces muy limitada. Tanto a nivel institucional como en la percepción en las comunidades la resolución perdió su carácter, función e impacto específicamente jurídico y se transformó en un argumento político.

En el caso de San Miguel Quetzaltepec el Tribunal consideró que los motivos eran improcedentes puesto que los actos se encontraban consumados de manera irreparable. Aplicando la doctrina de la “definitividad”, según la cual para garantizar un proceso electoral ordenado, después del fin de una etapa, los actos terminados ya no pueden ser cambiados, el Tribunal no tomó en cuenta las causas del problema electoral, limitándose a verificar que tanto el Decreto del Congreso como la validación del IEE estuvieran “en orden”. Sin embargo, dado que el Colegio Electoral decide sobre la validación o invalidación de las elecciones durante los últimos días de diciembre y la toma de posesión en los municipios que se rigen por usos y costumbres es el primero de enero, la impugnación resulta prácticamente imposible.

En ambas resoluciones, el Tribunal no consideró la cultura jurídica indígena, según la cual se toma en cuenta la realidad de un municipio indígena (distancias, tiempo, negociación) antes de una decisión unilateral.

El control efectivo de la constitucionalidad y la defensa de los derechos fundamentales resultan limitados, debido exactamente a la falta de consideración de la realidad indígena y a la autorrestricción del Tribunal a conceptos occidentales.

En este sentido, si no se toma en cuenta la naturaleza pluricultural del Estado ¿se puede hablar de un respeto eficiente al Estado de Derecho?

X. CONCLUSIONES

1. Las estrategias informales en la resolución de conflictos, por parte de actores políticos de diferentes niveles y distinta legitimación institucional, pierden su eficiencia cuando dichas estrategias provienen de actores externos a la comunidad. En este contexto, los medios legales tienen un impacto muy limitado, tanto por la percepción limi-

tada en el municipio como por la estructura institucional que los implementa.

2. En los casos citados, la intervención de actores externos a la comunidad demostraron los límites que existen en torno al ejercicio de la autonomía municipal. La intervención de los partidos políticos obedece a una cultura política de clientelismo y utilización instrumental del voto a la cual las comunidades han estado sometidas. Sin embargo, a través de los conflictos electorales se han generado cambios importantes. En los casos presentados, el cambio fundamental es el conocimiento de derechos y obligaciones por parte de los miembros de las comunidades. De una cultura de subordinación se puede llegar a una cultura de participación política que ayude a la democratización del Estado de Oaxaca.

3. El Instituto Estatal Electoral de Oaxaca está considerado como un organismo autónomo e independiente, sin embargo, en el caso de Quetzaltepec se favoreció al grupo político cercano al PRI. Esto hace pensar en la necesaria reforma electoral propuesta por distintos organismos (partidos políticos y organizaciones no gubernamentales) en la cual se establece que es necesario otorgar mayor autonomía al IEE, principalmente a la Dirección de Usos y Costumbres de este organismo, la cual actualmente cuenta con personal escaso y con limitado margen de acción.

4. La existencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) permite que actores políticos como los miembros de las comunidades indígenas cuenten con canales de intermediación imparciales y legítimos para poder resolver sus controversias. En Estados como Oaxaca, en donde existe una escasa pluralidad en las instancias de decisión, este organismo actúa como contrapeso democrático.

5. A pesar de que el TEPJF resolvió los casos a través de conceptos de democracia occidental, sin duda es un avance el que los casos de usos y costumbres tengan acceso al tribunal. Sin embargo, para que la aplicación de la justicia sea realmente efectiva, debería de tomar en cuenta la realidad de un municipio indígena (por ejemplo las distancias, el tiempo, la discusión y la participación en la asamblea). No se descarta el que en un futuro, estos factores sean considerados al momento de evaluar los casos presentados, lo cual sin duda favorecerá la aplicación de la justicia electoral.

PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE LOS INDÍGENAS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

*ErasmO PINILLA C.**

SUMARIO: I. Introducción; II. Marco constitucional; III. De la participación de los indígenas en los órganos del Estado; IV. Marco electoral; V. Resumen.

I. INTRODUCCIÓN

En esta ocasión, nos corresponde disertar ante este auditorio sobre la participación electoral de nuestros indígenas en los procesos electorales en nuestro país y a ellos nos dirigimos, partiendo por aclarar que no pretendemos inmiscuirnos en las profundidades del análisis histórico sobre la evolución de nuestras comunidades indígenas, ya que consideramos que ello forma parte aún de un debate inconcluso. Por ello haremos a ustedes una presentación basada en las normas constitucionales y legales que la regulan y por ende reconocen el derecho a la participación electoral de nuestros pueblos indígenas.

II. MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de 1972 nos define como una nación, organizada en un Estado soberano, y con un gobierno republicano, democrático y representativo. En este punto es menester resaltar el

* Magistrado Vice-Presidente del Tribunal Electoral de Panamá.

implícito reconocimiento a la participación electoral que tienen las distintas etnias indígenas en Panamá.

Constitucionalmente nuestra República está dividida territorialmente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos; y deja abierta la posibilidad para crear otro tipo de divisiones político-administrativas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público.

Nuestra Constitución Política ha cerrado las puertas a toda pretensión de índole excluyente y lesiva a la dignidad humana al establecer claramente que “no habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas”. Ello es consecuente con nuestra condición de país de tránsito y crisol multicultural desde épocas prehistóricas.

La nacionalidad panameña se adquiere por el nacimiento, por la naturalización o por disposición constitucional. Y son panameños por nacimiento, los nacidos en el territorio nacional.

No prevé nuestra Constitución ni deja abierta posibilidad alguna a ningún tipo de discriminación cuando de manera contundente señala que tanto los nacionales como los extranjeros que se encuentren en el territorio de la República, estarán sometidos a la Constitución y a las leyes y señala claramente que todos son iguales ante la Ley.

Podemos ver que nuestra Constitución no tiene el mínimo viso de excluir a nuestra población indígena; por el contrario, a nuestros grupos aborígenes, de manera diáfana, clara y contundente, se les ha dado un trato preponderante y preferencial.

Los constituyentes de 1972 incluyeron en el texto constitucional, la obligación del Estado de promover un especial interés en el estudio de las lenguas aborígenes; en su conservación, divulgación y promoción de programas de alfabetización bilingüe en las distintas comunidades indígenas. Igualmente, compromete al Estado en el reconocimiento y respeto a las comunidades indígenas nacionales y en la realización de programas necesarios para el desarrollo de los valores materiales, sociales y espirituales, de las distintas culturas indígenas.

Quiso el Constituyente igualmente, dejar establecido el compromiso del Estado para que éste brinde una especial atención a las comunidades indígenas y campesinas en su promoción y participación en la vida económica, social y política nacional. Garantiza

de esta manera el Constituyente de 1972, la participación de los sectores indígenas en la vida política del país.

Contempla nuestro ordenamiento constitucional que son **ciudadanos de la República**, todos los panameños mayores de dieciocho años, sin distinción de sexo, y se reserva para ellos el ejercicio de los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción. En este punto debemos aclarar que por el reconocimiento que existe en nuestro país de las distintas etnias indígenas, se les reconoce dentro de ellos el respeto a sus costumbres y tradiciones, las que, dentro de sus estructuras internas, les permite el ejercicio electoral a menores de 18 años. De igual manera, se señala que el sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo.

III. DE LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN LOS ÓRGANOS DEL ESTADO

Del Órgano Legislativo

El Órgano Legislativo estará constituido por una corporación denominada Asamblea Legislativa, cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista y votación popular directa, conforme la Constitución lo establece.

Es Obligante en este Punto, señalar que para ser Legislador, basta cumplir los siguientes requisitos:

1. Ser panameño por nacimiento, o por naturalización con quince años de residencia en el país, después de haber obtenido la nacionalización.
2. Ser ciudadano en ejercicio.
3. Haber cumplido por lo menos 21 años de edad en la fecha de la elección.
4. No haber sido condenado por el Órgano Judicial por delito contra la administración pública con pena privativa de la libertad, o por el Tribunal Electoral por delito contra la libertad y pureza del sufragio.
5. Ser residente del Circuito Electoral correspondiente, por lo menos durante el año inmediatamente anterior a la postulación.

Vemos pues que no existe impedimento alguno para que nuestros indígenas puedan ser legisladores de la República, y por el contrario, se elevó a rango constitucional, el hecho de que la Comarca de San Blas, hoy denominada por Ley en lengua kuna, “**Kuna Yala**”, elige dos legisladores dentro de su circunscripción territorial. Es importante destacar que para 1972, la comarca Kuna Yala era la única comarca legalmente reconocida. Puedo señalar en este punto con mucho orgullo, que nuestro país no sufre de estereotipos o estigmas en contra de la clase indígena; tan es así que precisamente el actual legislador Enrique Garrido, representante de la etnia kuna, fue electo en 1999 como Presidente de este importante órgano del Estado panameño.

Del Órgano Ejecutivo

El Órgano Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado.

Para ser Presidente o Vicepresidente de la República se requiere:

1. Ser panameño por nacimiento.
2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad.
3. No podrán ser elegidos Presidente ni Vicepresidentes de la República, quienes hayan sido condenados por el Órgano Judicial en razón de delito contra la administración pública.

Del Régimen Municipal

En nuestro país existen a nivel nacional y por supuesto incluidas las áreas indígenas, un total de 599 corregimientos, dentro de los cuales, cada uno elige un representante y su suplente por votación popular directa, por un período de cinco años. Los representantes de corregimientos podrán ser reelegidos indefinidamente.

Para ser Representante de Corregimiento se requiere:

1. Ser panameño por nacimiento o haber adquirido, en forma definitiva, la nacionalidad panameña diez años antes de la fecha de la elección.
2. Haber cumplido dieciocho años de edad.

3. No haber sido condenado por el Órgano Judicial en razón de delito contra la administración pública, con pena privativa de la libertad; o por el Tribunal Electoral por delito contra la libertad y pureza del sufragio.
4. Ser residente del Corregimiento que representa por lo menos durante el año inmediatamente anterior a la elección.

IV. MARCO ELECTORAL

Hemos hecho un recuento sobre las distintas normas que a lo largo de nuestra Constitución Política tienen que ver con los aspectos más relevantes en cuanto a la nacionalidad, las garantías fundamentales, la cultura nacional, ciudadanía, al sufragio, y de manera sucinta, de cómo se eligen las distintas autoridades del órgano legislativo, ejecutivo y municipal.

Igualmente existen en el Código Electoral vigente a la fecha, otras normas que guardan relación de manera directa con respecto a la participación de nuestros indígenas en la actividad política electoral. De esta manera nuestro Código Electoral garantiza que todo ciudadano tiene el deber de obtener su cédula de identidad personal y a su inclusión en el Registro Electoral. Asimismo, el Tribunal Electoral tiene la obligación de facilitar la expedición de cédulas de identidad personal y de incluir a los ciudadanos en el Registro Electoral, y establece que son electores, los ciudadanos en ejercicio que hubieren obtenido cédula de identidad personal y se hallaren inscritos en el Registro Electoral.

Asimismo establece que para ejercer el sufragio, sólo se requiere:

1. Ser ciudadano panameño.
2. Aparecer en el Registro Electoral.
3. Presentar la cédula de identidad personal.
4. Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos.

Grupos indígenas

La población indígena panameña está formada por 7 grupos étnicos, lingüísticamente diferenciados: kunas, emberás, wounaan, ngöbes, buglés, teribes y bri-bris.

Los emberá y wounaan, que antes se denominaban chocoes, presentan pautas culturales similares, pero diferenciados lingüísticamente.

El grupo étnico mayoritario es el ngöbe; el grupo kuna le sigue en importancia numérica.

Los indígenas de Panamá han luchado por muchas décadas por sus tierras y por reivindicaciones socioeconómicas y culturales. Sus luchas han logrado un significativo éxito al ser reconocidos oficialmente como unidades con particularidades culturales e idiomáticas.

Así, en la actualidad tanto los kunas como los emberá y los ngöbe-buglés, poseen una comarca dentro de la cual gozan de una relación autónoma de gobierno. Electoralmente cada comarca se acoge a la organización oficial y participan de la escogencia de las autoridades nacionales (presidente, legisladores, alcaldes, representantes de corregimiento), y a través de las normas que reconocen nuestros distintos grupos indígenas, tienen el derecho a participar en la escogencias de sus autoridades tradicionales. Valga aclarar en relación a dichas elecciones, que en las mismas solo participan los indígenas.

SÍNTESIS CRONOLÓGICA-JURÍDICA QUE BRINDÓ
RECONOCIMIENTO A CADA UNA DE LAS DISTINTAS COMARCAS
INDÍGENAS EXISTENTES EN NUESTRO PAÍS

Comarca Kuna Yala



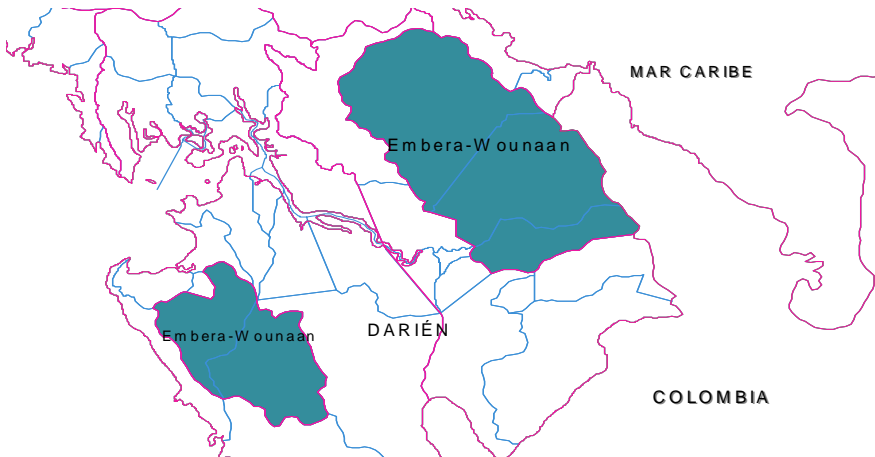
En 1938 se crea la Comarca de San Blas, la cual es organizada y delimitada por la Ley 16 del 19 de febrero de 1953; mediante Ley 99 de 23 de diciembre de 1998, en la que oficialmente se adoptó el nombre de Comarca Kuna Yala (tierra de los kunas). Su organización y gobierno interno están basados en sus autoridades tradicionales. Estas autoridades mantienen una estrecha coordinación con las autoridades de la Nación, pero reservándose bastante autonomía interna.

La autoridad administrativa y de gobierno superior de la Comarca es el Intendente. Los sáhilas son los jefes de las comunidades y para la ley comarcal, su función consiste en actuar como autoridades de policía.

El Estado reconoce la existencia del Congreso General y de Congresos Locales siempre y cuando no contravengan la Constitución Política. Sin embargo, la Carta Orgánica de los Kunas, en su artículo tercero indica que las comunidades indígenas de Kuna Yala para su gobierno local, están sujetas a sus autoridades propias, elegidas por los comuneros.

Los kunas eligen 2 legisladores, 4 representantes de Corregimiento por votación popular. Los kunas no eligen alcaldes.

Comarca Emberá-Wounaan



1. Los emberá

La ley 22 de 1983, creó la Comarca Emberá Drua (tierra de Emberá), en el Darién, cuya extensión territorial asciende a unas 410,020 hectáreas. Esta comarca está dividida en dos áreas geográficas en la provincia de Darién.

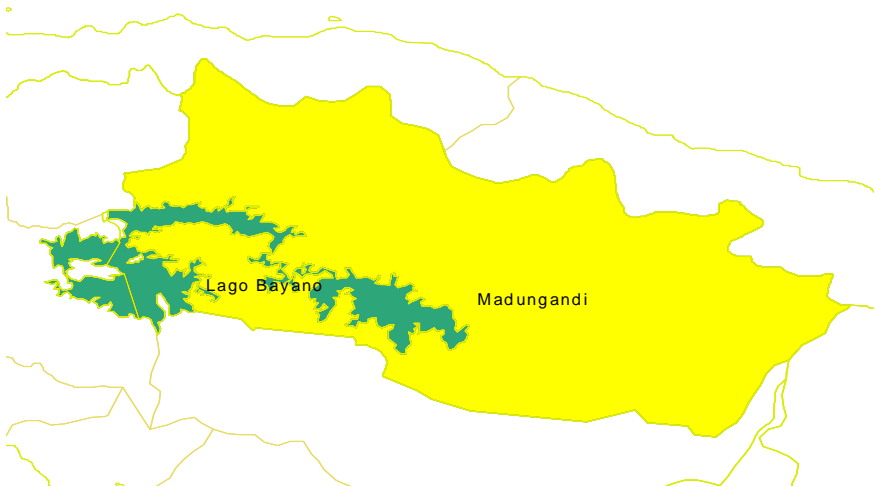
Área N° 1 de la Comarca que corresponde al Distrito de Cémaco.
Área N° 2 de la Comarca que corresponde al Distrito de Sambú.

2. Los wounaan

El Congreso General de la Comarca se instituye como máximo organismo tradicional de decisión y expresión del pueblo emberá-wounaan, al igual que los Congresos se eligen los Caciques Generales y Regionales, los cuales son los representantes y voceros de la Comarca ante el Gobierno Nacional.

Los emberá-wounaan, eligen 2 alcaldes, 5 representantes de Corregimiento y 5 concejales por votación popular.

Comarca Kuna de Madungandí



Con la Ley 24 del 12 de enero de 1996, se creó la Comarca de Madungandí. El Estado reconoce y garantiza la existencia del Congreso General como máxima autoridad tradicional.

El cacique representa la autoridad superior tradicional de la Comarca y es escogido democráticamente por el Congreso General.

Madungandí elige 1 representante de Corregimiento por votación popular.

Comarca Ngöbe-Buglé



Es creada mediante Ley 10 de 7 de marzo de 1997. El Estado reconoce y garantiza la existencia del Congreso General como máxima autoridad de expresión y decisión étnica y cultural del pueblo ngöbe-buglé, reconoce además, los Congresos Locales Comarcales para conservar y fortalecer las tradiciones, lengua, cultura, la unidad e integridad de sus habitantes para el desarrollo económico y social. El Estado reconoce las siguientes autoridades tradicionales:

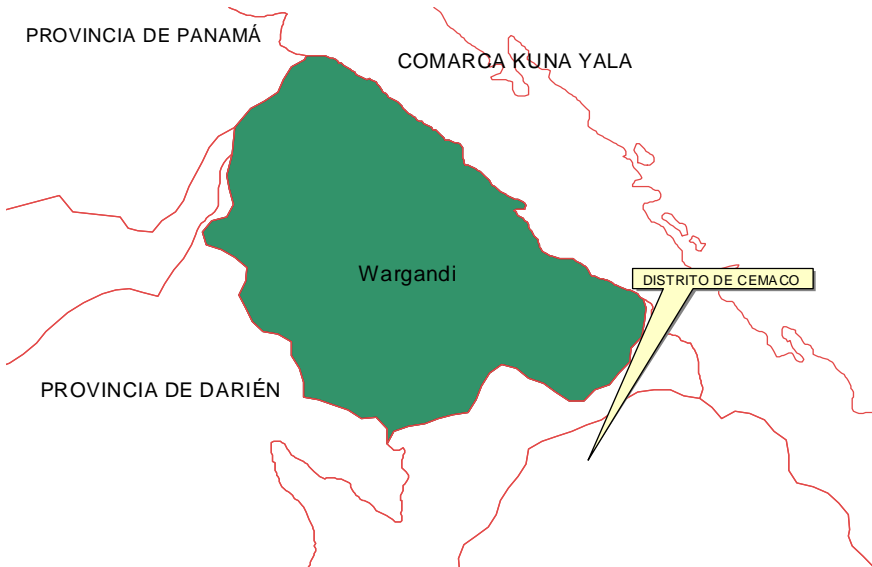
- El Cacique General (1)
- Los Caciques Regionales (3)
- Los Caciques Locales (7)
- El Jefe inmediato y el vocero de la comunidad

Estas autoridades tradicionales son electas guardando la tradición de esta etnia y como punto relevante, por primera vez, ellos convienen en hacer partícipe, en calidad de garante de la pureza del sufragio en la escogencia de sus autoridades tradicionales, al Tribunal Electoral.

La Comarca Ngöbe-Buglé, está dividida en 7 distritos y 57 corregimientos. Esta comarca elige en la actualidad 7 alcaldes, 57 representantes de corregimiento y cuenta con un legislador electo por votación popular.

Hay que destacar, que esta comarca por primera vez y por mandato legal, escogerá tres legisladores indígenas para las elecciones generales a celebrarse en el 2004.

Comarca Kuna de Wargandí



La Comarca Kuna de Wargandí fue creada con la Ley 34 del 25 de julio de 2000. El Estado reconoce la existencia del Congreso General, como máxima autoridad tradicional en dicha comarca y los Congresos Locales de acuerdo con su tradición. Esta Comarca está circunscrita territorialmente dentro de la Provincia de Darién, y para el año 2004 elegirá un representante de corregimiento.

V. RESUMEN

Panamá tiene 2,839,177 habitantes, de los que 285,231, son de etnias indígenas, (10.1%), de los cuales 155,210 están dentro de las comarcas, y la diferencia de éstos que son 130.021, residen fuera de las comarcas; pero dentro del territorio nacional.

En las Comarcas se distribuye la población así:

Kuna*	32,446
Emberá-wounaan	8,246
Ngobe-buglé	10,080
Madungandí*	3,305
Wargandí*	1,133

* Todos de la etnia kuna

El territorio de la República es de 75.517 km², las etnias indígenas tiene comarcas delimitadas por 16.561.5 km², lo que equivale a 21.9 % del territorio nacional.

En las comarcas se distribuyen así:

Kuna	2.393.1 km ²
Emberá-wounaan	4.398.0 km ²
Ngobe-buglé	6.673.3 km ²
Madungandí	2.318.8 km ²
Wargandí	778.3 km ²

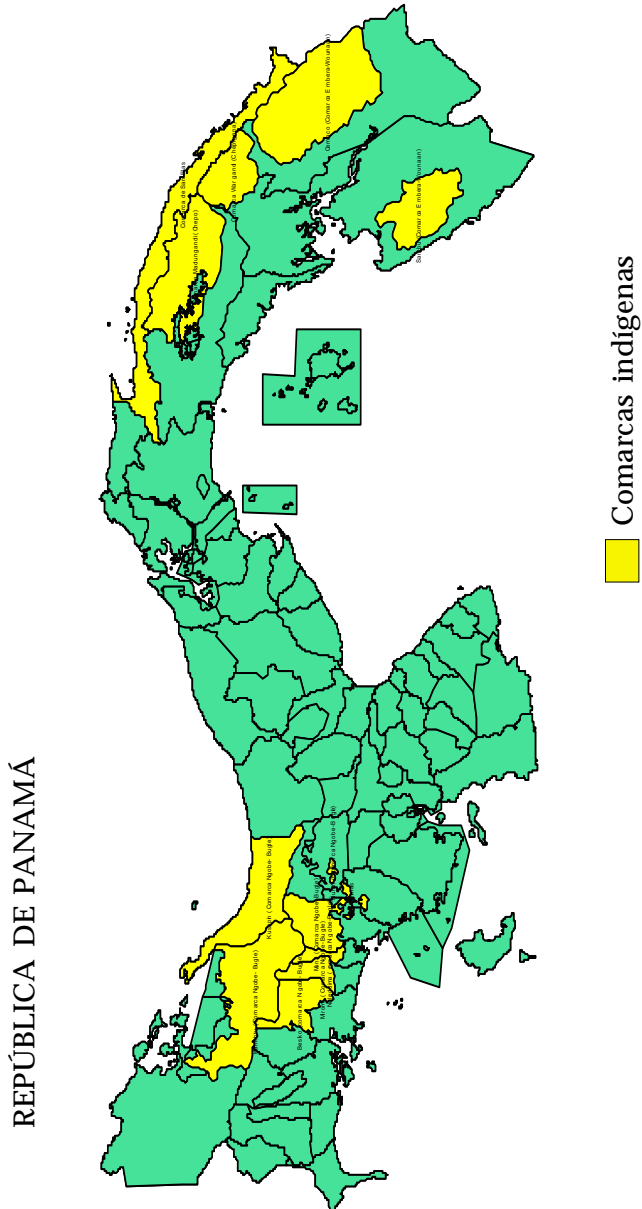
Podemos señalar que los panameños en general habitamos 45.5 por km². Los indígenas 9.4 por km².

En la Asamblea Legislativa, las etnias indígenas, sin perjuicio de que puedan postularse y ser electos por cualquier circunscripción,

eligen dentro de sus comarcas a 6 legisladores de 78 que se escogieron en 2004.

- Así, los kunas eligen 2.
- Los emberá-wounaan eligen 1 de hecho.
- Los ngöbe-buglé elegirán 3.
- En los gobiernos locales, de 75 alcaldes, los indígenas eligen 9 (12%).
- De los 599 representantes de corregimientos, eligen 67 (11.19%).
- De los 7 concejales, eligen a 5 (71.43%).

Participación electoral de los indígenas en la República de Panamá



TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS EN MATERIA ELECTORAL

*Juan Carlos SILVA ADAYA**

SUMARIO: Introducción; I. Tutela judicial efectiva en general; II. Tutela judicial efectiva en materia electoral; III. Tutela judicial efectiva en materia indígena; IV. Control jurisdiccional de la constitucionalidad.

INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es destacar las posibilidades que existen en el sistema jurídico nacional para garantizar una tutela judicial efectiva a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de que se garantice la eficacia del derecho consuetudinario indígena, especialmente en la materia electoral. Para tal efecto, se pretende determinar los alcances jurídicos del derecho humano a la tutela judicial efectiva, tal y como se reconoce en la Constitución federal y en los tratados internacionales vigentes en México; examinar cómo inciden la naturaleza jurídica, atribuciones y carácter de las decisiones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en beneficio de los integrantes de los pueblos indígenas; delinear los problemas que derivan de la ley procesal electoral federal para los indígenas, en tanto partes en los medios de impugnación procesales, así como efectuar una correlación de los

* Profesor de Derecho Electoral en la Facultad de Derecho de la UNAM y Asesor de Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

anteriores aspectos con el total de medios de impugnación que, en la materia, se han presentado ante la propia Sala Superior.

I. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN GENERAL

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 14, párrafos segundo y cuarto; 16, párrafo primero; 17, párrafos primero a tercero; 41, párrafo segundo, fracciones I a V; 99, párrafo cuarto, fracciones I a V, y 105, fracción II, de la Constitución federal; 2, párrafo 3, y 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹ por derecho a un recurso efectivo debe entenderse que para la resolución de cualquier conflicto intersubjetivo de intereses que verse sobre la determinación de la titularidad, alcances y eventual vulneración de derechos que estén reconocidos en el sistema jurídico nacional (cualquiera que sea la materia sobre la que versen los intereses que sean objeto del litigio, lo cual permite considerar incluidos a los usos y costumbres indígenas, con las precisiones que se indicarán más adelante), la persona, sin distinción alguna, debe tener a su disposición un medio de defensa (bien sea como actor o como demandado para resistir y controvertir a su adversario procesal), el cual sea efectivo, pronto, sencillo, gratuito y ante un órgano del poder público, preferentemente jurisdiccional, siempre que sea previamente establecido en la ley, independiente, imparcial y competente, a efecto de que dicho medio de defensa se resuelva a través de un proceso igualmente sencillo, gratuito, público y realizable o agotable en un plazo razonable, y la decisión que recaiga sobre el proceso impugnativo sea ejecutada de manera efectiva por una autoridad competente.²

¹ Vid., O'Donnell, Daniel, *Protección internacional de los derechos humanos*, 2ª ed., Lima, Comisión Andina de Juristas, 1989, 752 pp., así como Orozco Henríquez, José de Jesús y Juan Carlos Silva Adaya, *Los derechos humanos de los mexicanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002.

² Vid., Hart Ely, John, *Democracia y desconfianza. Una teoría del control constitucional*, tr. Magdalena Holguín, Santafé de Bogotá, coed. Siglo del Hombre y Universidad de los Andes, 1997, pp. 32-40.

Además, como es natural en toda actuación pública, todos y cada uno de los actos realizados por los servidores públicos en el proceso de decisión y ejecución de la propia resolución, deben estar fundados y motivados. Es decir, dicho derecho, el cual podría catalogarse como instrumental, posee un contenido amplio, por involucrar los siguientes aspectos:³

Derecho público subjetivo con ciertas cualidades que corresponde a la persona humana o jurídica, sin distinción alguna, para accionar o presentar un recurso gratuito, sencillo, pronto y efectivo cuando se violen los derechos o libertades que tenga reconocidos en la Constitución federal, los tratados internacionales, la ley o cualquier norma jurídica, si dicha violación es cometida por personas que actúen en ejercicio del poder público; sin embargo, también representa el aspecto pasivo, ya que comprende el derecho de todo sujeto para defenderse de las pretensiones del actor o demandante.⁴

Derecho con contenido adjetivo o procesal, ya que el proceso de sustanciación y decisión del recurso o juicio y su contestación, debe ser público y gratuito, así como estar provisto de las debidas garantías procesales. Esto último comprende la posibilidad de demandar y que se emplace al demandado, de que a éste se le notifique la causa del proceso y conteste; en ambos casos, conlleva la posibilidad de que se ofrezcan pruebas y que éstas se desahoguen, lo cual incluye el derecho de interrogar a los testigos y hacer comparecer, en condiciones de igualdad, a sus propios testigos; igualmente, la asistencia de las partes a las audiencias, la asesoría de un abogado y el derecho a que se designe un intérprete, si fuere necesario, así como el de que se formulen alegatos, y se dicte una sentencia. Además, el recurso o medio de impugnación debe ser efectivo por cuanto que, en su caso, las autoridades competentes cumplirán la resolución favora-

³ Cfr. Catalá Comas, Chantal, *Ejecución de condenas de hacer y no hacer*, Barcelona, Bosch, 1998, 495 pp.; Carocca Pérez, Alex, *Garantía constitucional de la defensa procesal*, Barcelona, Bosch, 1998, 588 pp.; Chamorro Bernal, Francisco, *La tutela judicial efectiva*, Barcelona, Bosch, 1994, 443 pp.; Ovalle Favela, José, *Garantías judiciales del proceso*, 5ª. ed., México, Mc Graw Hill, 1996, 327 pp.; Pico y Junoy, Joan, *Las garantías constitucionales del proceso*, Barcelona, Bosch, 1997, 173 pp., e igualmente de este autor, *La imparcialidad judicial y sus garantías: La abstención y recusación*, Barcelona, Bosch, 1998, 262 pp.

⁴ Couture, Eduardo, *Fundamentos del derecho procesal civil*, México, Nacional, pp. 67-88 y 148-161.

ble —que recaiga al mismo, cuando aquél se haya estimado fundado. Quizás antes de tocar todos esos datos, es necesario destacar que la causa legal del procedimiento y de toda actuación pública debe estar legalmente fundada y motivada, ya sea en la letra de la ley, su interpretación o, ante la falta de aquella, en los principios generales del derecho.

Derecho que implica ciertos aspectos orgánicos, pues aquella autoridad a la que corresponda sustanciar y decidir dicho recurso y su eventual contestación, debe ser independiente, imparcial, competente y previamente establecida en la ley.

II. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN MATERIA ELECTORAL

En adición a lo anterior, debe destacarse que, en la materia electoral, existen ciertas reglas que potencian o dan un contenido más extenso al derecho a la tutela judicial efectiva, las cuales están dirigidas a asegurar, además del respeto al propio derecho a la administración de justicia, la eficacia de los derechos político electorales de voto activo y pasivo, las características de éste (directo, libre, secreto y universal), así como la realización de elecciones auténticas, libres y periódicas,⁵ según deriva de lo prescrito en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV; 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V; 105, fracción II, tercer y cuarto párrafos; 116, párrafo segundo, y 122, párrafo sexto, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se corrobora en la tesis de jurisprudencia que lleva por rubro ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA, publicada en las páginas 211 y 212 del *Informe anual 2000-2001 del Magistrado Presidente José Fernando Ojeda Martínez Porcayo*. Igualmente, en relación con este derecho también es dable entender que su cobertura abarca los usos y costumbres en la materia indígena, con las precisiones que se harán más ade-

⁵ Vid., Orozco Henríquez, José de Jesús, "Los valores éticos tutelados por el régimen electoral", en *Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación*, Sergio García Ramírez (coordinador), coed. Fondo de Cultura Económica e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, pp. 323-371.

lante. Entre estas reglas adicionales que, en los ámbitos federal y de las entidades federativas, enriquecen el derecho a la tutela judicial efectiva figuran:

Derecho público subjetivo con ciertas cualidades adicionales entre las cuales están: i) El reconocimiento de la acción de inconstitucionalidad para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución federal, y ii) La obligación de que, por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que se vayan aplicar, se promulguen y publiquen las leyes federales y locales, y prohibición de que en ese período se hagan modificaciones legales fundamentales.

Derecho con contenido adjetivo o procesal específico respecto del cual se prescribe: i) El establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; especialmente, la protección de los derechos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación libre y pacífica, en materia política, como efecto del carácter de garante que se reconoce al sistema de medios de impugnación; ii) La no producción de efectos suspensivos sobre la resolución o acto impugnado, en materia electoral, por la mera interposición del medio de impugnación constitucional o legal; iii) La definitividad de las distintas etapas de los procesos electorales como efecto del sistema de medios de impugnación; iv) En las entidades federativas, la fijación de plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y v) La resolución definitiva e inatacable, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de las impugnaciones en contra de actos o resoluciones definitivos o firmes de las autoridades de las entidades federativas, competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, siempre que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible, dentro de los plazos electorales, y factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos, así como de aquellos actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Derecho que implica ciertos aspectos orgánicos complementarios, entre los cuales están: i) La vigencia de los principios rectores para el ejercicio de la función electoral (en la cual está incluida la administración de justicia) que son los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia,⁶ y ii) La autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia.⁷

Sobre la obligación que pesa sobre los constituyentes y legisladores locales para establecer autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, debe señalarse que se trata de una medida que favorece el sistema federal de distribución de competencias porque, en primera instancia, deben resolverse los conflictos que surjan con motivo de los comicios locales o municipales en los Estados y no, por principio de cuentas, ante una instancia federal, como lo es la Sala Superior.

III. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN MATERIA INDÍGENA

A los alcances generales del derecho a la tutela judicial efectiva, así como a sus proyecciones específicas en la materia electoral, cabe agregar los contenidos que, en las tres vertientes que se han señalado (como derecho público subjetivo, derecho procesal y principios orgánicos), se prevén en la normativa nacional, cuando se está en presencia de los pueblos o comunidades indígenas y sus integrantes, así como las comunidades equiparables (en términos de lo prescrito en los artículos 2°, apartado A, fracciones I, II, III, VII y VIII, de la Constitución federal, así como 2, párrafos 1 y 2; 4, pá-

⁶ *Cfr.*, la tesis de jurisprudencia con el rubro PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL, así como la tesis relevante bajo el acápite PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ESTÁ VIGENTE PARA TODOS LOS ESTADOS, DESDE EL 23 DE AGOSTO DE 1996, la primera de ellas publicada en el *Informe anual 2000-2001 del Magistrado Presidente José Fernando Ojesto Martínez Porcayo*, página 162, y la segunda en *Justicia electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento número 1, año 1997, páginas 57 y 58.

⁷ *Vid.*, la tesis relevante que figura con el rubro AUTORIDADES ELECTORALES. LA INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES ES UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL, publicada en el *Informe anual 2000-2001 del Magistrado Presidente José Fernando Ojesto Martínez Porcayo*, páginas 188 y 189.

rrafos 1 y 2; 5; 8; 12 y 30 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en lo sucesivo Convenio 169).⁸

Es importante destacar los siguientes derechos que están vinculados con la finalidad de reconocer y proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad, así como para salvaguardar las personas, instituciones, bienes y la cultura de los

⁸ Acosta, María Luisa, *et al.*, *Memoria del II Seminario Internacional sobre administración de justicia y pueblos indígenas*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, 871 pp.; Allier Campuzano, Jaime, "El juicio de amparo frente al derecho consuetudinario indígena", en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 7, México, Instituto de la Judicatura Federal, 2000, pp. 19-31; Ávila, Agustín (coordinador), *Guía de asistencia legal para los pueblos indígenas*, México, Instituto Nacional Indigenista, 2000, 195 pp.; Beller Taboada, Walter (coordinador), *Las costumbres jurídicas de los indígenas en México. Avance de una investigación*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994, 117 pp.; Estrada Martínez, Rosa Isabel y Gisela González Guerra (coordinadoras), *Tradiciones y costumbres jurídicas en comunidades indígenas de México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, 243 pp.; Flores Cruz, Cipriano, "El sistema electoral por usos y costumbres: El caso de los municipios indígenas del Estado de Oaxaca", en *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derechos Electorales*, t. I, México, coed. Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Universidad de Quintana Roo, 1999, 239-254; García Ramírez, Sergio, "Los derechos de los indígenas", "El indígena y la justicia. La vertiente penal" y "Los indígenas ante el derecho nacional", en *Estudios jurídicos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, pp. 191-255; González Galván, Jorge Alberto, *Derecho indígena*, México, coed. Mac Graw Hill e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, 118 pp.; *idem*, *Derecho nayerij. Los sistemas jurídicos indígenas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, 147 pp.; *idem*, *El Estado y las etnias nacionales en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1995, 254 pp.; González Oropeza, Manuel, "Usos y costumbres en las elecciones municipales de Oaxaca", en *Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, pp. 433-458; Gutiérrez Ávila, Miguel Ángel (coordinador), *Derecho consuetudinario y derecho positivo entre los mixtecos, amuzgos y afromestizos de la Costa Chica de Guerrero*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, 132 pp.; Macklem, Patrick, *Indigenous difference and the Constitution of Canada*, Toronto, University of Toronto, 2001, 334 pp.; Martínez Sánchez, Francisco, "Defensa jurisdiccional de los usos y costumbres, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 9, México, Instituto de la Judicatura Federal, pp. 187-205; SERVICIOS DEL PUEBLO MIXE, *contribuciones a la discusión sobre derechos fundamentales de los pueblos indígenas*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995, 70 pp.; Sonnleitner, Willibald y Juan Pedro Viqueira (coordinadores), México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, El Colegio de México e Instituto Federal Electoral, 2000, 349 pp.; Stavenhagen, Rodolfo, *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2000, 115 pp.; Torrecuadrada García-Lozano, Soledad, *Los pueblos indígenas en el orden internacional*, Madrid, Dykinson, 2001, 192 pp., y Velázquez, María Cristina, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Oaxaca, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 2000, pp. 149-187.

pueblos interesados, sin contrariar los deseos expresados libremente por ellos. Entre dichos derechos están: i) La decisión de sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; ii) La elección de sus autoridades o representantes, la cual será el resultado de sus formas propias de gobierno interno y se efectuará de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales; iii) La elección de representantes ante los ayuntamientos, en los municipios con población indígena, la cual deberá cumplir con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas; iv) La consulta a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; v) El establecimiento de medios para que ellos puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan, y vi) Al respeto de la libre determinación y autonomía que mejor exprese las situaciones y aspiraciones de los indígenas en cada entidad, según se establezca en las constituciones y leyes de las entidades federativas.⁹

Al respecto, podría hablarse de dos tipos de modelos de regulación en materia electoral indígena. Uno *primero* que sería el integracionista (el cual está regulado en los artículos 2º, apartado A, fracción VII, y 115, fracción III, último párrafo, de la Constitución federal), por el cual se procura incluir a los indígenas en las fórmulas de gobierno establecidas en el sistema jurídico codificado o legislado, a través de un procedimiento que facilite su acceso a los cargos de representación popular o el ejercicio de sus derechos de participación política (Chiapas, San Luis Potosí y Tabasco, por ejemplo) y, en el otro extremo, estaría el originario o autóctono (artículo 2º, apartado A, fracciones I y III, de la Constitución federal), en el cual se reconoce un derecho para establecer sus propias formas de

⁹ *Vid.*, Castro Lucic, Milka y María Teresa Sierra, "Presentación: Derecho indígena pluralismo jurídico en América Latina, y Sierra, María Teresa, "Autonomía y pluralismo jurídico: El debate mexicano", ambos trabajos en *América indígena*, números 1-2, enero-junio 8, México, coed. Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Nacional Indigenista, pp. 7-16 y 21-48.

organización política y ejercer sus derechos de participación política, según las normas, procedimientos y prácticas tradicionales (Campeche, Oaxaca y Tlaxcala, *verbi gratia*).

En efecto, entre los Estados en que se beneficia a las comunidades indígenas en los procesos electorales ordinarios estatales, según el modelo integracionista, están: i) Chiapas, porque ahí se prevé que en los distritos y municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos preferirán registrar candidatos a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna, en los cuales se respeten sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los ayuntamientos, la población indígena esté proporcionalmente representada (artículo 37, fracción XV, del Código Electoral del Estado de Chiapas); ii) San Luis Potosí, lugar en el que se prevé que, en los municipios donde la población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos procurarán incluir en las planillas para la renovación de los ayuntamientos a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas en dicho municipio (artículo 33, párrafo quinto, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí),¹⁰ y iii) Tabasco, en cuyo ámbito espacial de validez rige la regla por la cual se determina que los partidos políticos, conforme con lo que se determine en sus documentos internos, promoverán una mayor participación de las mujeres y los indígenas en la vida política del Estado, propiciando su postulación a cargos de elección popular (Artículo 169, párrafo tercero, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco).

En el otro modelo, el originario, ciertamente figuran los Estados de: i) Campeche, en el cual se prescribe el establecimiento del Gran Consejo Maya como órgano colegiado de representación del pueblo indígena maya en el Estado de Campeche, y el Congreso Maya, el cual se celebra, cuando menos, una vez al año; al mismo asisten y

¹⁰ Asimismo, en dicha entidad federativa, se estatuye la obligación para los ayuntamientos que correspondan a los municipios que cuenten con una población indígena significativa, de establecer un Departamento de Asuntos Indígenas a efecto de que atienda y canalice, con respeto a su cultura, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización comunitaria, las demandas y propuestas de las personas y comunidades indígenas de su circunscripción y que correspondan a su competencia (Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí).

participan los dignatarios de las comunidades indígenas mayas de la entidad, así como los representantes de las comunidades de las diversas etnias indígenas asentadas en el territorio del Estado y de la misma etnia maya con asiento en otros Estados de la República o en el extranjero, según lo determine el Gran Consejo maya, en el entendido de que dicho congreso tiene por objeto fomentar los lazos de hermandad y solidaridad entre las diversas comunidades indígenas mayas existentes en el Estado, así como el análisis de temas relacionados con los usos y costumbres y tradiciones del pueblo maya, especialmente cuando se pretenda crear leyes o aplicar medidas que tengan como intención beneficiar o dar participación a los integrantes de esas comunidades (artículos 46, 52, 53 y 54 de la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche); ii) Oaxaca, en el que se establece que en ciertos municipios se podrá llevar a cabo la elección de concejales al ayuntamiento municipal mediante el sistema de usos y costumbres (artículo 109 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca), y iii) Tlaxcala, en cuya demarcación está contemplada la posibilidad de que, en las presidencias municipales auxiliares, se elija a un presidente auxiliar municipal, cada tres años y en forma popular directa, atendiendo a los usos y costumbres de la comunidad (artículo 41, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala).

Entre los aspectos complementarios del derecho a la tutela judicial efectiva, en la materia indígena, están:

Alcances del derecho público subjetivo en materia indígena, para: i) Acceder en forma plena a la jurisdicción del Estado; ii) Iniciar procedimientos legales, personalmente o por conducto de sus organismos representativos, y iii) Adoptar medidas acordes con las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, acudiendo, en su caso, a traducciones escritas.

Como ejemplos normativos de lo anterior, puede aludirse a lo dispuesto en los artículos 55 de la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche, así como 8° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, en el primero de los cuales, se prescribe que: “El Estado reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, con características propias y específicas

según la etnia a la que correspondan, basados en sus tradiciones ancestrales y que se han transmitido oralmente por generaciones, enriqueciéndose y adoptándose con el paso del tiempo a diversas circunstancias”, mientras que, en el segundo, se determina que: “En todo juicio civil o penal si una de las partes es indígena las autoridades tomarán en cuenta sus usos, costumbres y prácticas jurídicas... En la represión de los delitos cometidos en comunidades indígenas entre miembros de un mismo pueblo, se respetarán los métodos e instituciones utilizados tradicionalmente por el pueblo de que se trate. La ley establecerá todo lo relativo a las competencias, jurisdicciones y demás que sea necesario para dar cumplimiento a este precepto”.

Como se aprecia, en las dos disposiciones transcritas, se establece la validez o reconocimiento de sistemas normativos distintos del codificado (en uno de ellos, además, se habla del carácter oral de dicho sistema, lo cual, como se verá, tiene ciertas dificultades en el momento de su aplicación y prueba), mismos que deben tenerse presentes por los órganos del Estado. Igualmente, en el caso de Chihuahua, se limita su esfera de aplicación a las materias civil o penal, mientras que, en Campeche, se amplía su vigencia a las materias familiar, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y, en general, de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad (artículo 56, párrafo primero, de la ley invocada). Empero, cabe advertir que probablemente, por efecto de la aplicación directa de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones I y II, de las Constitución federal, en la medida en que, constitucionalmente, no se limitan o circunscriben las materias en que tienen validez los usos y costumbres indígenas, podría estimarse que, en dicha entidad federativa del norte de la República, también tiene aplicación el derecho consuetudinario indígena en otros órdenes de la vida jurídica, como lo es el electoral —razón por la cual podría pensarse en una suerte de inconstitucionalidad sobrevenida—, si bien, al propio tiempo, debe tenerse presente que, de acuerdo con lo que se verá más adelante, el órgano que tiene atribuciones para disponer ese tipo de medidas sería aquel que posea facultades para controlar la constitucionalidad.

Proyección del derecho con contenido adjetivo o procesal en materia indígena, para que: i) Se apliquen sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los prin-

cipios constitucionales y respetando los derechos humanos, las garantías individuales y los derechos fundamentales; ii) Se establezcan los casos y procedimientos de validación por los jueces y tribunales correspondientes, y iii) Se tomen medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales, facilitándoles, si fuese necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

Al respecto, con el objetivo de comprender cómo se han reglamentado dichos derechos básicos de los indígenas, es ilustrativo traer a colación lo que se dispone en el artículo 59 de la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche, en el cual se prevé que los procesos civiles, penales y administrativos o en cualquier otro procedimiento que se desarrolle en forma de juicio que sea competencia de las autoridades del Estado y en el que intervenga algún miembro de cierto pueblo indígena que ignore el español, dicha persona contará con un traductor bilingüe, ya sea oficial o particular. Por su parte, en el artículo 7°, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, se dispone que, en la ley, se regulará la eficacia de sus propios sistemas normativos, estableciendo procedimientos de convalidación. En igual sentido, en el artículo 38, fracción I, inciso a), de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, se ordena que las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas, procurarán y administrarán justicia aplicando sus sistemas normativos internos, atendiendo a ciertas reglas; por ejemplo, las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas ejercerán jurisdicción en controversias en que ambas partes sean indígenas, en tanto que, en los casos en que sólo una de las partes lo sea, el infractor, en la materia penal, o el demandante, si es distinta de dicha materia, podrá elegir a la autoridad a la que se someterá la controversia.

Derecho que implica ciertos aspectos orgánicos específicos, porque para la regulación y solución de los conflictos internos de los pueblos y comunidades indígenas, se deben aplicar sus sistemas normativos, respetar y salvaguardar, en forma íntegra, sus instituciones y cultura, y sus formas internas de organización política y sus autoridades que se establezcan como sus formas propias de gobierno interno de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

Es decir, en materia indígena y derecho a la tutela judicial efectiva, se está en presencia de un sistema normativo que, al lado de la obligación de respetar los usos y costumbres indígenas, en tanto orden jurídico y los procedimientos de creación y aplicación correspondientes, también trae aparejada la posibilidad de que se prevea una estructura en la que existan autoridades e instituciones responsables de aplicarlos. Por ejemplo, en el Estado de Chiapas se prevé la existencia de juzgados de paz y conciliación indígenas; se reconoce a las autoridades tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas que administren justicia como auxiliares de los órganos jurisdiccionales y se dispone el establecimiento de, cuando menos, una Sala Indígena del Supremo Tribunal de Justicia (artículos 12 de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, así como 5, fracción IX, y 12, párrafos tercero y cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Estado de Chiapas), mientras que en el Estado de Quintana Roo se contempla un sistema de justicia indígena compuesto por un Consejo de la Judicatura Indígena, jueces tradicionales y magistrados indígenas (artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo).

IV. CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

En este apartado se analizará lo relativo a la naturaleza jurídica, atribuciones y carácter de las decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, específicamente de la Sala Superior, porque, como se verá, son relevantes para garantizar la tutela judicial efectiva del derecho consuetudinario indígena en materia electoral.¹¹

¹¹ Vid., Arenas Bátiz, Carlos Emilio, *et al.*, *Defensa jurídica del voto*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1998, pp. 157-184; *idem, et al.*, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999, pp. 1-80; Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, pp. 91-142; Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, México, Porrúa, pp. 41-173; García de Enterría, Eduardo, *La constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª. ed., Madrid, Civitas, 1993, pp. 39-114.; Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Mac Graw Hill, 1997, pp. 131-211, y Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, 5ª. ed., México, coed. Constitucionalista e Instituto Federal Electoral, 1999, pp. 553-651.

A. Naturaleza jurídica

En cuanto a su naturaleza jurídica, en términos de lo prescrito en los artículos 94, párrafo primero, y 99, párrafo primero, de la Constitución federal, debe apuntarse que el Tribunal Electoral es depositario del ejercicio del Poder Judicial de la Federación, órgano especializado de esa misma rama del poder público del Estado y, además, tiene el estatuto jurídico de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral con excepción de lo que atañe al control de constitucionalidad de normas generales electorales, según se dispone en el artículo 105, fracción II, de la misma Constitución federal. Es decir, se trata del órgano límite o cúspide en el sistema jurídico mexicano porque controla la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y sentencias de las autoridades, cualquiera que sea la naturaleza de éstas (administrativa, jurisdiccional o legislativa), en forma definitiva e inatacable, en el entendido de que, para determinar si se actualiza la competencia del Tribunal Electoral, concretamente de la Sala Superior, se debe atender al contenido material del acto de autoridad genéricamente entendido.¹²

¹² Al respecto es pertinente citar la tesis de jurisprudencia que fue publicada en el *Informe anual 2000-2001 del Magistrado Presidente José Fernando Ojesto Martínez Porcayo*, páginas 144 y 145, la cual tiene el rubro y texto siguientes: **ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.** Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer y resolver cierto medio de impugnación en materia electoral, debe determinarse en función de la naturaleza del acto o resolución objeto del juicio de revisión constitucional electoral. Lo anterior es así, en virtud de que los órganos del poder público realizan actos que pueden ser considerados desde dos criterios distintos: Uno formal y otro material. El primero, el formal, atendiendo a la naturaleza propia del órgano que emite el acto, en tanto que el segundo, el material, observando la naturaleza intrínseca del propio acto, a efecto de considerarlo administrativo, legislativo o jurisdiccional. De acuerdo con lo anterior, por ejemplo, en ciertos casos, si bien el acto impugnado formalmente puede reputarse como legislativo, al haber sido emitido por determinado Congreso de un Estado, lo cierto es que al privilegiar la naturaleza intrínseca del acto, puede concluirse que se trata de un acto materialmente administrativo, particularmente en el supuesto en que no se esté en presencia de la emisión de una norma general, abstracta, impersonal y heterónoma, sino ante la designación de determinado

B. Atribuciones específicas

Como ya se anticipó, dos atribuciones o facultades específicas importan en cuanto a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su injerencia en el derecho consuetudinario indígena en materia electoral, en términos de lo preceptuado en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V, de la Constitución federal; 186, fracción III, incisos b) y c), y 189, fracción I, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en adelante, LOPJF), así como 83, párrafo 1, incisos a), fracciones I y II, y b), y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en lo sucesivo, LGSMIME), las cuales están relacionadas con la posibilidad de que, a través del juicio de revisión constitucional electoral, se resuelva en forma definitiva e inatacable, sobre las impugnaciones de actos, resoluciones o sentencias definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas

funcionario, en el entendido de que si éste tiene carácter electoral, en tanto que participa en la organización de las elecciones, cabe calificar el correspondiente acto como materialmente administrativo electoral, toda vez que se trataría de una medida dirigida a la realización de la democracia representativa, a través de la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, así como por el sufragio universal, libre, secreto y directo, a fin de integrar los órganos representativos del poder público del Estado; en efecto, se debe arribar a dicha conclusión, si se está en presencia de un asunto en el cual la autoridad responsable o legislatura del Estado ejerza una atribución prevista en una ley electoral, *verbi gratia*, la designación de los integrantes del órgano superior de dirección responsable de la organización de las elecciones, y si se tiene presente la naturaleza jurídica de dicho órgano electoral y las atribuciones que se prevean en su favor, tanto en la constitución local como en las leyes electorales secundarias respectivas. Efectivamente, la determinación del Congreso local -a que se alude en este ejemplo- relativa a la integración del órgano responsable de la preparación de las elecciones en el Estado, a través de la designación de sus miembros, debe considerarse como un acto de carácter evidentemente electoral que se dicta en preparación al proceso electoral, entendido éste en un sentido amplio y no únicamente restringido a los actos que, ya iniciado el proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente, razón por la cual debe considerarse como competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, en caso de que sea instada para ello, analizar si el acto referido se ajusta o no a los principios de constitucionalidad y legalidad electoral.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-391/2000. Partido de la Revolución Democrática. 12 de octubre de 2000. Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-424/2000 y acumulado. Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática. 26 de octubre de 2000. Unanimidad de 6 votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-004/2001. Partido Revolucionario Institucional. 30 de enero de 2001. Unanimidad de votos.

para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre que sean determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, así como, por medio del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, se impugnen los actos, resoluciones y sentencias que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.¹³

Independientemente de que se prevea la posibilidad de impugnar actos de autoridades federales, según se determina en el artículo 99, párrafo cuarto, fracciones I a III, y VII, de la Constitución federal, lo cierto es que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º, párrafo quinto, del ordenamiento invocado, el desarrollo normativo o reglamentación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como de sus integrantes, debe hacerse por los constituyentes y legisladores ordinarios de las entidades federativas, razón por la cual, al menos en lo relativo a lo electoral, jurídicamente no parece factible que los órganos administrativos federales se ocupen de estas cuestiones, por lo que sólo procederían dichos medios de impugnación que toca resolver a la Sala Superior del Tribunal Electoral (juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional electoral), sin perjuicio de los que, en su caso, se establezcan en las entidades federativas o se reconozcan dentro de los pueblos y comunidades indígenas.

Adicionalmente a esas dos atribuciones, es conveniente precisar que la Sala Superior, como integrante del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo dispuesto en el artículo 99, párrafo cuarto, de la Constitución federal; 6, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 184; 186, fracción III, incisos b) y c), y 189, fracción I, incisos e) y f), y XV, de la Ley Orgánica del Poder

¹³ Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2ª ed., México, coed. Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, pp. 112-125.

Judicial de la Federación, resuelve los asuntos de su competencia con plenitud de jurisdicción, lo que permite entender que posee las atribuciones suficientes, íntegras o completas para decidir en los juicios y recursos de que conoce, lo cual, aunado al carácter de sus decisiones como definitivas e inatacables y en aras de que se dé eficacia al derecho a la tutela judicial efectiva (en todas las proyecciones que se han destacado en el numeral anterior), llevan a concluir que es fundamental y básica la actuación de la Sala Superior en la protección del derecho consuetudinario indígena.

Otras atribuciones que deben destacarse, por su trascendencia en la materia, son las que se pueden reconocer como facultades directivas de los magistrados electorales integrantes de la misma Sala Superior, puesto que pueden: i) Formular requerimientos necesarios para la integración de los expedientes; ii) Requerir cualquier informe que obre en poder de las autoridades federales, estatales o municipales, los partidos políticos, agrupaciones u organizaciones políticas, o bien, los particulares, el cual pueda servir para la sustanciación o resolución de los expedientes; iii) Girar exhortos a los juzgados federales o estatales encomendándoles la realización de alguna diligencia en el ámbito de su competencia; iv) Efectuar por sí mismos las diligencias que deban practicarse fuera de la sede de la Sala Superior; v) Solicitar al Magistrado Presidente que ordene, en casos extraordinarios, que se realice alguna diligencia, o bien, se desahogue o perfeccione alguna prueba, y vi) Ordenar el desahogo de reconocimientos e inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para que, con su perfeccionamiento, se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado (al respecto, cabe ponderar los casos en que se decreta el desahogo de una prueba antropológica o etnográfica para determinar si cierta conducta forma parte de los usos y costumbres comunitarios, o bien, establecer si es resultado de una decisión del órgano productor comunitario y a través del procedimiento correspondiente, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 14, párrafo 3, y 15 de la LGSMIME).

Asimismo, cabe agregar a las seis anteriores, la facultad que tiene la Sala Superior para suplir la omisión en el señalamiento de los preceptos jurídicos presuntamente violados, o bien, su deficiente o

equivocada cita, para tomar en consideración los que debieron ser invocados o resulten aplicables al caso concreto, tanto en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano como en el juicio de revisión constitucional electoral, así como, únicamente en el juicio citado en primer término, las deficiencias u omisiones en los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, según se dispone en los artículos 191, fracciones XIX y XX, y 199, fracciones XII y XIII, de la LOPJF, así como 6, párrafo 1; 21; 23, y 89, de la LGSMIME, incluidas la tesis relevante que por acápite lleva el texto PROMOCIONES. CUANDO ES EVIDENTE QUE SU LITERALIDAD SE OPONE A LA CLARA INTENCIÓN DEL SUScriptor, DEBE PREVALECCER ÉSTA, y la tesis de jurisprudencia que tiene por rubro MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR, las cuales fueron publicadas en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplementos números 2 y 3, años 1998 y 1999, páginas 17 y 18, así como 70 y 71, respectivamente.

Por otra parte, la Sala Superior tiene atribuciones para integrar la ley, es decir, para satisfacer el principio de plenitud o completitud del sistema jurídico, además de los de unidad y coherencia,¹⁴ porque está facultada, a falta de disposición expresa, silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, para aplicar los principios generales del derecho, ya sea porque éstos deriven del sistema jurídico, nacional, o bien, se desprendan de las bases o fundamentos que lo delinear, así como de las finalidades que se pretende lograr con el sistema (artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución federal; 2, párrafo 1, de la LGSMIME; 232, fracción I, de la LOPJF; 18 y 19 del Código Civil Federal, así como 215, fracción IV, del Código Penal Federal). Al respecto, igualmente puede señalarse que la Sala Superior del Tribunal Electoral, como controlador de la constitucionalidad, ante la omisión o insuficiencia legislativa de autoridades de las entidades federativas e inclu-

¹⁴ Bobbio, Norberto, *Teoría general del derecho*, tr. Eduardo Rozo Acuña, Madrid, Debate, 1992, pp. 165-252.

sive federales,¹⁵ puede aplicar en forma inmediata y directa el texto de la Constitución federal, en aras de dar vigencia al derecho a la tutela judicial efectiva y, consecuentemente, a los derechos políticos que se dejen de observar o vulneren con un actuar o no hacer inconstitucional por parte de alguna autoridad.¹⁶

C. Carácter de sus decisiones

Las decisiones del Tribunal Electoral son determinaciones formal y materialmente jurisdiccionales que, sobremanera, tienen la calidad de definitivas e inatacables (artículo 99, párrafo cuarto, de la Constitución federal); es decir, las resoluciones o sentencias del Tribunal Electoral no pueden ser modificadas por ningún otro órgano y deciden de manera concluyente el litigio que se somete a su conocimiento. Esto es, esas decisiones dan unidad y coherencia al sistema jurídico mexicano, porque literalmente depuran el actuar público e invalidan las determinaciones que son ilegales o inconstitucionales. Igualmente, dichas resoluciones y sentencias tienen la función de constituirse en el último medio de impugnación que es posible presentar contra un acto de autoridad, ya sea que provenga de una autoridad administrativa y

¹⁵ Villaverde Menéndez, Ignacio, *La inconstitucionalidad por omisión*, Madrid. Mac Graw Hill, 1997, pp. 58-81, y TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ejecución de sentencias en los juicios de revisión constitucional electoral. Caso Yucatán 2002-2001*, número 3, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, 791 pp.

¹⁶ Al respecto, es conveniente citar la solución que se dio por la Sala Superior en el asunto en el cual se estableció la tesis relevante que fue publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento número 2, año 1999, página 86, y la cual lleva por rubro y texto: **TERCEROS INTERESADOS. DEBE ADMITIRSE SU INTERVENCIÓN AUN CUANDO NO LO ESTABLEZCA LA LEY (LEGISLACIÓN DE AGUASCALIENTES)**. Si bien es verdad que en la legislación electoral del Estado de Aguascalientes no se contempla la figura jurídica del tercero interesado, también lo es que al haberse otorgado tal carácter al partido político que obtuvo el triunfo en la elección correspondiente, el atender sus alegatos, se hace en estricto acatamiento de la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la autoridad, dentro de los procedimientos contencioso electorales, debe respetar a todo posible afectado, al tener un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el del actor, en tanto que la resolución que se llegue a pronunciar podría resultar contraria a sus intereses y afectar su esfera de derecho.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-120/98. Partido del Trabajo. 27 de octubre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Eloy Fuentes Cerda. Secretario: Anastasio Cortés Galindo.

respecto del cual no se haya podido presentar un recurso ordinario local o federal, porque no se prevea en el ámbito local o del Distrito Federal, o bien, habiéndose presentado un recurso administrativo, se esté inconforme con la resolución respectiva y se impugne de nueva cuenta ante la Sala Superior; una autoridad legislativa y en contra de cuyos actos tampoco haya un instrumento de defensa, o una autoridad jurisdiccional, la cual hubiere conocido de un medio de impugnación en contra de un acto de una autoridad administrativa o judicial (caso en el cual, aquél se trataría de una segunda instancia local).¹⁷

¹⁷ Sobre el particular es oportuno citar la tesis de la Sala Superior que fue publicada en el *Informe anual 2000-2001 del Magistrado Presidente José Fernando Ojesto Martínez Porcayo*, páginas 242-243, la cual lleva por rubro y texto **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES ESTABLECIDOS EN LAS LEYES LOCALES. DEBE PRIVILEGIARSE UNA INTERPRETACIÓN QUE PERMITA UNA VÍA LOCAL ORDINARIA DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA LEGALIDAD**. De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, y 116, fracción IV, incisos c) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deriva que existe mandato constitucional para que las controversias que surjan con motivo de los comicios locales sean resueltas por órganos jurisdiccionales. Lo anterior es así porque, en el último de los citados preceptos, se establece como una garantía que en materia electoral deben contener las constituciones y leyes electorales de los Estados, el que deben establecerse autoridades jurisdiccionales locales que resuelvan los medios de impugnación que se prevean para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. En tal virtud, aun cuando en el citado artículo 99, fracción IV, de la propia Constitución federal se haga referencia expresa a que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación puede conocer de impugnaciones de actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, ello debe atender al carácter excepcional y extraordinario del juicio de revisión constitucional electoral, acorde con lo dispuesto en los artículos 17; 40; 41, primer párrafo; 116, fracción IV, incisos c) y d), y 124 constitucionales, pues el funcionamiento óptimo del sistema de medios de impugnación en materia electoral reclama que haya una vía local ordinaria de control jurisdiccional de la legalidad electoral, por lo que debe privilegiarse toda interpretación que conduzca a tal conclusión, de tal manera que conforme con el sistema de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en el sistema federal mexicano, si de la interpretación de la ley electoral estatal, a la luz de los principios constitucionales invocados, se puede sostener razonablemente la procedencia de un medio de impugnación para que un tribunal electoral decida sobre una controversia electoral, debe otorgarse el derecho a los justiciables para que acudan ordinariamente a la instancia jurisdiccional estatal que ejerza jurisdicción en el lugar en que acontecieron los hechos o actos reclamados.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-208/2001. Partido Acción Nacional. 28 de septiembre de 2001. Mayoría de 3 votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Armando I. Maitret Hernández. Disidentes: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-209/2001. Partido Acción Nacional. 28 de septiembre de 2001. Mayoría de 3 votos. Engrose: José de Jesús Orozco Henríquez. Disidentes: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata.

De la naturaleza jurídica, atribuciones y carácter de sus decisiones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es dable concluir su importancia para aplicar las normas, principios y bases jurídicas que se prevén en la Constitución federal, máxime si se atiende a lo dispuesto en el artículo 133 de la propia Constitución federal, en el cual se dispone el principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa, como se detalla más adelante.

En este mismo sentido, cabe subrayar la importancia de que un órgano jurisdiccional controle la constitucionalidad en materia electoral y ese mecanismo posea un carácter terminal o límite en el sistema jurídico nacional porque, además de que existiría dicho control de constitucionalidad en forma subsidiaria, serían procedentes los medios de impugnación de que conoce la Sala Superior para revisar los actos, resoluciones o sentencias de las autoridades de las entidades federativas, en dicha materia, siempre que, por ejemplo, no se prevean mecanismos jurisdiccionales ordinarios como consecuencia de una omisión legislativa o resultado de que, en los supuestos de procedencia de los recursos o juicios electorales en el Distrito Federal o los Estados, se prevean en forma limitativa o taxativa, la cual de suyo sería inconstitucional por vulnerarse lo previsto en los artículos 14, 17, 41, párrafo segundo, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso d), de la Constitución federal.

Sobre esto último vale advertir que en el Estado mexicano está claramente establecida la supremacía jurídica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre el resto de las normas jurídicas que integran el sistema jurídico mexicano, mientras que en un segundo plano, se ubican los tratados internacionales que estén de acuerdo con aquélla y se celebren por el Titular del Poder Ejecutivo Federal con la aprobación de la Cámara de Senadores. Dichos ordenamientos jurídicos tienen el carácter de “ley suprema” en el Estado Federal Mexicano y si bien, en el mismo artículo 133 de la Constitución federal, se establece expresamente que “las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ...(la misma Constitución federal)...serán la Ley Suprema de toda la Unión”, lo cierto es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dilucidó el carácter preeminente de dichos tratados, a través de la tesis de jurisprudencia que lleva por rubro TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUN-

DO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL,¹⁸ a pesar de que expresamente en la Constitución federal existe la categoría de “leyes del Congreso de la Unión que emanen de

18 TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “... serán la Ley Suprema de toda Unión ...” parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”. No se pierde de vista que en su anterior confrontación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.”; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

ella”, lo cual las colocaría a éstas en el mismo nivel normativo de los tratados internacionales.¹⁹

Este principio implica la necesidad de que todas las normas jurídicas, en un orden ascendente y en última instancia, refieran su validez a la Constitución federal, es decir, que se respeten los procesos de creación normativa, los órganos competentes para establecerlas y los contenidos mínimos o fundamentales que se prevén en las normas básicas constitucionales.

Así pues, puede señalarse que en el sistema jurídico mexicano, existe un principio de jerarquía normativa porque ocurre una primacía de la Constitución federal sobre el resto de las normas que integran el sistema jurídico mexicano, mientras que enseguida de aquélla, se ubican los tratados internacionales (artículos 99, párrafos primero y cuarto; 103; 105; 107; 128, y 133 de la Constitución federal). Estas dos categorías de normas jurídicas vendrían a integrar un orden jurídico superior y de carácter nacional que tiene validez y preeminencia sobre el resto de los órdenes jurídicos parciales que se inscriben en todo el sistema jurídico mexicano.²⁰ Ciertamen-

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999, páginas 46-48. *Vid.*, ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Harla, 1998, pp. 16-26.

¹⁹ *Cfr.*, Ortiz Ahlf, Loretta, *et al.*, *Aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus acuerdos paralelos*, México, Themis, pp. 16-32, y Patiño Manffer, Ruperto, “Los tratados internacionales en la Constitución Mexicana”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, números 181-182, enero-abril de 1992, pp. 93-108.

²⁰ Algunos autores establecen que las leyes que emanan de la Constitución federal, son las orgánicas, reglamentarias y sociales (Mario de la Cueva, por ejemplo), las cuales desde su punto de vista aún tendrían preeminencia sobre las normas jurídicas federales, locales y del Distrito Federal; al respecto, aunque la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vino a dilucidar el auténtico nivel normativo de los tratados internacionales, lo cierto es que no remedió lo atinente a las leyes que ya se han citado, faltando al principio de interpretación por el cual se determina que el establecimiento del significado de una norma jurídica debe ser tal que permita que todas las normas jurídicas del sistema surtan efectos. Sin embargo, con la tesis de jurisprudencia que se citó lo cierto es que se deja sin contenido alguno la disposición que se comenta. *Vid.*, Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 4ª. ed., México, Porrúa, 1994, pp. 1-31.

te, en dichos órdenes jurídicos parciales que están contenidos en el sistema federal mexicano, pueden ubicarse tres ámbitos de competencia u ordenamientos normativos parciales: Uno primero que corresponde al ámbito de validez federal, en el cual se establecen en un orden descendente las leyes federales, reglamentos, acuerdos, circulares y normas jurídicas individualizadas, así sucesivamente; en el segundo orden jurídico parcial, el cual corresponde al ámbito de validez local, están las disposiciones de las constituciones locales, en donde se sitúa la Constitución de cada uno de los treinta y un Estados que integran la federación mexicana, seguida de las leyes locales, los reglamentos y bandos municipales, acuerdos, circulares y normas jurídicas individualizadas, en ese orden,²¹ y, en el tercer orden jurídico parcial, figuran las normas jurídicas del Distrito Federal, en cuyo orden decreciente están el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las leyes que establezca el Congreso de la Unión o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el primero de los mencionados como órgano de gobierno del Distrito Federal, los reglamentos y acuerdos que expida el Poder Ejecutivo Federal, como órgano de gobierno del Distrito Federal, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los acuerdos, circulares y normas jurídicas individualizadas.²²

Es claro que, entre las normas jurídicas que corresponden a órdenes jurídicos parciales, no puede predicarse que exista una jerarquía normativa, salvo entre ellas mismas y respecto de las que tienen la calidad de supremas o fundamentales (Constitución federal, tratados internacionales y leyes federales que emanen de aquella —con la reserva que se apuntó en cuanto a la tesis de la Suprema Corte—), ya que se trata de normas jurídicas que están adscritas a esferas de competencia distintas. A lo sumo, lo que podrá actualizarse entre dichas

²¹ Por ejemplo, la pertinencia de este esquema de jerarquía normativa, además de los numerosos estudios de carácter jurídico, tiene una traducción práctica en el derecho positivo de Tlaxcala, según se puede apreciar en el artículo 7° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en el cual expresamente se determina:

El orden jurídico del Estado, atendiendo a la naturaleza y alcance de las normas, se integra por: I. Esta Constitución. II. Leyes, decretos y convenios que de ella emanen. III. Reglamentos. IV. Acuerdos; V. Circulares. VI. Resoluciones concretas. VII. Convenios y acuerdos entre particulares.

²² Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2ª ed., tr. Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1988, pp. 360–389.

normas que se encuentran en una situación de correspondencia o igualdad, es un problema de invasión de competencias y no de superioridad entre una norma jurídica de un subsistema y otra que corresponde a uno diverso, lo cual demanda una solución que está dada por la determinación de la autoridad competente para establecer o aplicar cierta norma jurídica.

Es oportuno señalar que la importancia de la atribución jurisdiccional que se deposita en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para controlar la constitucionalidad de actos, resoluciones y sentencias en materia electoral, también reside en el hecho de que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral han arribado a la conclusión de que en México no existe un control difuso de la constitucionalidad por el cual los tribunales de los Estados apliquen, en forma directa e inmediata, disposiciones de la Constitución federal, las leyes que emanan de ella y los tratados internacionales, cuando exista alguna disposición en contrario entre dichas normas supremas de toda la Unión, y las constituciones y leyes de los Estados. En efecto, en la tesis que enseguida se transcribe se evidencia la posición y razonamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:²³

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. *El texto expreso del artículo 133 de la Constitución federal previene que “Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.*

²³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, agosto de 1999, p. 5.

Amparo en revisión 1878/93. Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. de Gil. 9 de mayo de 1995. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz.

Amparo en revisión 1954/95. José Manuel Rodríguez Velarde y coags. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García.

Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo directo en revisión 914/98. Magda. Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 74/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral llegó a la conclusión de que los tribunales electorales locales carecen de facultades para decretar la inaplicabilidad de una disposición jurídica, porque no es dable interpretar que del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se derive una facultad para que los tribunales o jueces del orden común o tribunales electorales locales puedan calificar las leyes o actos de autoridad como contrarios a la Constitución y, por tanto, puedan abstenerse de aplicar las leyes locales.

Lo anterior, porque si bien es cierto que, en principio, la redacción del artículo 133 constitucional sugiere la posibilidad de que los jueces puedan juzgar no sólo la constitucionalidad de las leyes con las cuales vayan a fundar sus actos sino también la de las constituciones, leyes y actos de las autoridades en cuyo ámbito de validez ejerzan su jurisdicción, ello sólo es en apariencia, ya que dicho pre-

cepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto en la propia Constitución; esto es, que el control de la constitucionalidad en México se ejerce por las vías de acción contenidas y reguladas en los artículos 41, fracción IV; 99; 103; 105, y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, a través de los medios de defensa de la Constitución cuyo conocimiento es competencia del Poder Judicial de la Federación (juicio de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y medios de impugnación en materia electoral), por lo que, según la Sala Superior, debe arribarse a la conclusión de que el artículo 133 constitucional no es fuente de facultades de control constitucional para los jueces del orden común porque la función de control constitucional en materia electoral está reservada, por lo que se refiere a la declaración general de inconstitucionalidad de una norma electoral, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vía la acción de inconstitucionalidad, y por lo que correspondía a los actos concretos de aplicación de las leyes electorales por autoridades electorales vía los medios de impugnación competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque, hasta antes del 23 de mayo de 2002 (cuando se resuelve cierta contradicción de tesis), dicho órgano podía decretar la inaplicación, con efectos particulares al caso a resolver, de una disposición que contravenga la Constitución federal.

Dicho criterio se sostuvo en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-040/2000 y acumulado, SUP-JRC-029/2001 y acumulados y SUP-JRC-126/2001 y acumulados, resueltos el 9 de mayo de 2000, 26 de abril de 2001 y 13 de julio de 2001, respectivamente, por la Sala Superior. Al respecto, resultaba orientadora la tesis de jurisprudencia que bajo el rubro TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES, la cual aparece publicada en las páginas 21 a 23 de *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento número 3, año 2000, y dejó de ser aplicable a raíz de que se resolvió la contradicción de tesis 2/2000 por unanimidad de nueve votos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (con el voto concurrente

del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo), en su sesión del 23 de mayo de 2002, misma tesis cuyo rubro era *TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES*.

A propósito de la inexistencia del control difuso en el sistema jurídico mexicano, según lo han dilucidado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivan dos problemas fundamentales para el control de la constitucionalidad en México y que, desde luego, repercuten en la materia de usos y costumbres indígenas en la materia electoral. Uno de estos primeros problemas es consecuencia del hecho de que tanto la Suprema Corte como la Sala Superior interpretan la segunda parte del artículo 133 de la Constitución federal, en el sentido de que no deriva del mismos un control difuso de la constitucionalidad en favor de los tribunales locales, porque en México existe un control concentrado a cargo de esos mismos órganos jurisdiccionales, los tribunales colegiados de circuito y los juzgados de distrito, según una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto, además, en los artículos 99, 103, 105, y 107 de la propia Constitución federal. Esta situación, a su vez, provoca que esa segunda parte del artículo 133 constitucional quede sin efecto jurídico y práctico alguno, ya que no se establece entonces cuál es el verdadero o auténtico alcance de esa disposición jurídica; esto es, al no determinarse un sentido concreto o específico de ese precepto constitucional se le deja con un mero carácter programático o retórico.²⁴

²⁴ Arenas Bátiz, Carlos Emilio, "Por una justicia constitucional federalista en materia electoral", en *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coordinadores), t. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, pp. 31-63; Brage Camazano, Joaquín, "El control abstracto de la constitucionalidad de leyes en México"; Orozco Henríquez, José de Jesús, "Los procesos electorales y el Tribunal Electoral", y Ortiz Mayagoitia, Guillermo I., "El control constitucional de leyes electorales", todos en *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2001, pp. 301-329, y 433-472, así como Cappelletti, Mauro, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, tr. Luis Dorantes Tamayo, México, Facultad de Derecho de la UNAM, 1966, pp. 43-111; González Rivas, Juan José, *Análisis de los sistemas de jurisdicción constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pp. 11-93, y González-Trevijano Sánchez, Pedro José, *El tribunal constitucional*, Navarra, Aranzadi, 2000, pp. 33-35.

El otro de los problemas que se anunciaron consiste en la disfuncionalidad que actualmente prevalece en el ordenamiento jurídico mexicano para el control jurisdiccional de la constitucionalidad en la materia electoral (incluido lo relativo a usos y costumbres en materia electoral), ya que subsisten actos de autoridad que permanecen inmunes a dicho control, lo cual impide reconocer un carácter integral al sistema jurisdiccional para el control de la constitucionalidad de actos, resoluciones, sentencias y leyes electorales, como enseguida se verá. Ciertamente, esta situación es resultado, por una parte, de la determinación jurisdiccional sobre la inexistencia de un control difuso de la constitucionalidad en México y, por la otra, también consecuencia de la decisión que adoptó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 2/2000, en su sesión del 23 de mayo de 2002, a través de la cual, en esencia, determinó que:

“... la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral... deberán en el futuro abstenerse, de efectuar pronunciamiento alguno sobre la inconstitucionalidad de leyes, aun cuando se pretenda realizarlo so pretexto de buscar su inaplicación, así como de incurrir nuevamente en inobservancia a la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se sigue igualmente de lo anterior, que las tesis que se han sentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaren a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no pueden ser consideradas como jurisprudencias y por ello no existe obligación alguna de acatarlas.”²⁵

En efecto, cuando en dicha resolución de contradicción de tesis se estableció que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede examinar la constitucionalidad de ley alguna, ni siquiera para determinar su inaplicación, y que por ello no son jurisprudencia las tesis que sustentó el Tribunal Electoral sobre la inaplicación a casos concretos de normas legales electorales que se había estimado como inconstitucionales, se clausuró la posibilidad de que se actualizara un sistema integral para el control de la constitucionalidad en la materia electoral (incluida la aplicación de disposiciones legales que contravinieran los usos y costumbres indígenas y en forma mediata lo previsto al respecto en la Constitución federal y los tratados internacionales respectivos).

²⁵ Vid., *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. XV, junio de 2002, pp. 5-85.

Ciertamente, uno de los sectores para el control de la constitucionalidad está conformado por las acciones de inconstitucionalidad, el cual es de tipo abstracto, en tanto que opera para plantear la no conformidad de leyes electorales con lo previsto en la Constitución federal y permite la expulsión del ordenamiento jurídico nacional de leyes inconstitucionales, cuando así lo resuelva la Suprema Corte, al menos, por mayoría de ocho votos de sus integrantes; el otro sector está integrado por los medios de impugnación de que conocen las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y sentencias de las autoridades electorales, por lo que se trata de un control concreto; sin embargo, existe un tercer sector que corresponde a los actos, resoluciones y sentencias en que se aplica una norma que repute como inconstitucional, respecto del cual, al tenor de lo razonado en la resolución que recayó en la contradicción 2/2000 y sus correlativas tesis de jurisprudencia que llevan por rubro CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES; LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD; TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES; TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTE DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO DE LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, ya no podría examinarse la constitucionalidad de la norma legal en cuestión, a través del acto de aplicación.

Esto es, dicho en términos más claros, la inconstitucionalidad del acto de autoridad que podría examinar la Sala Superior tendría que derivar directa e inmediatamente del mismo acto de autoridad y no de la ley que se invoque para fundarlo.

Esta situación se evidencia si se recuerda que en otras materias distintas de la electoral, para el control de constitucionalidad no existe resquicio alguno que sustraiga ciertos actos, resoluciones, sentencias o leyes de dicho control; efectivamente, es procedente la acción de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, para el control de constitucionalidad de normas generales, así como también lo es el juicio de amparo, en el cual se puede controvertir la constitucionalidad de un acto, resolución o sentencia que, por sí mismo, infrinja la Constitución federal, o bien, que adolezca de ese vicio al ser resultado de un acto de aplicación de una ley inconstitucional (como claramente ocurre en los casos de las leyes autoaplicativas o en aquellos otros en que se revisan sentencias en que se aplican normas inconstitucionales, artículos 114, fracción I, y 166, fracción IV, de la Ley de Amparo).

Los ámbitos o zonas de inmunidad para los actos, resoluciones y sentencias que se funden en disposiciones inconstitucionales son amplios, atendiendo a lo siguiente:

En atención a los *sujetos legitimados* para intentar la acción de inconstitucionalidad (partidos políticos, integrantes de órganos legislativos federales o de las entidades federativas, así como Procurador General de la República), con la posibilidad que se había abierto con la tesis ya no vigente de la Sala Superior sobre la inaplicación de normas legales inconstitucionales, era factible que sujetos a los que les estaba vedado acudir a la acción de inconstitucionalidad, como los ciudadanos (entre los cuales, desde luego, están comprendidos los indígenas y sus pueblos y comunidades) y las agrupaciones políticas nacionales, o bien, las organizaciones de observadores, cuestionaran la constitucionalidad de una ley, a través de los medios de impugnación en materia electoral.

Inclusive, los partidos políticos de nueva creación que no existieran en forma anterior a la entrada en vigor de una ley, podían intentar los medios de impugnación de que conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para cuestionar en forma indirecta y mediata su constitucionalidad a través del cuestionamiento

del acto de aplicación; sin embargo, con el criterio que surgió de la resolución de contradicción de tesis 2/2000, esta posibilidad se clausuró.²⁶

En razón de la *cuestión temporal* debe tenerse en cuenta que:

- a) Una gran cantidad de disposiciones y ordenamientos legales electorales federales y locales son anteriores a la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 (en la cual se amplió la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a la materia electoral), mismos que no pueden ser examinadas a través de dicho medio de impugnación y, en cambio, sí era jurídicamente posible controlar, en forma mediata e indirecta, atendiendo a la interpretación que había realizado la Sala Superior, para desaplicar normas inconstitucionales en actos jurídicos concretos;
- b) El plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma en el correspondiente medio oficial (artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución federal), por lo cual los sujetos legitimados para intentar la demanda (cierto porcentaje de los integrantes de los órganos legislativos, el Procurador General de la República y los partidos políticos nacionales, según corresponda), sólo disponen de ese plazo para cuestionar la constitucionalidad de una norma legal; es decir, una vez transcurrido el plazo sin que se impugne la norma, ya no habría medio jurídico alguno para impedir que se controlara la constitucionalidad de dicha norma, cuando es claro que los principales vicios, inconsistencias o problemas de inconstitucionalidad, en forma razonable, lógica o evidente, se pueden apreciar o surgen con la aplicación de la misma, y
- c) Si en un primer momento, con toda oportunidad legal y en la acción de inconstitucionalidad, se hubiere cuestionado la constitucionalidad de una disposición legal (en tanto acto abstracto), aunque a través de conceptos de invalidez deficientes o inadecuados para

²⁶ Al respecto, con Eduardo García de Enterría, puede recordarse que los partidos políticos, en forma ordinaria, acuden al expediente de la instrumentalización partidista de la Constitución, a fin de preservar condiciones favorables para la preservación del poder y excluir fuerzas políticas que les disputen el poder, por lo que es poco previsible que se modifiquen aquellas normas que sirvan para tal propósito. *Cfr., La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª ed., Madrid, Civitas, 2001, pp. 184-191.

evidenciar dicha contradicción o porque no se hubieran incluido en forma expresa todos los preceptos violados en el escrito inicial, considerando lo previsto en el artículo 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tampoco habría posibilidad que a través de los medios de impugnación electorales, se conociera de agravios que sí fueran adecuados para cuestionar, en última instancia, la constitucionalidad de una ley, sólo que mediante el señalamiento directo e inmediato del acto, resolución o sentencia concretos en que se hubieren aplicado dichas normas tildadas de inconstitucionales.

En la medida en que ni el Tribunal Electoral ni la Suprema Corte tienen atribuciones para desaplicar normas inconstitucionales, es claro que no hay vía procesal alguna por la cual se puedan controlar actos, resoluciones o sentencias en que se apliquen normas inconstitucionales, por lo cual sería deseable que la Suprema Corte de Justicia de la Nación encontrara nuevas razones jurídicas para hacer posible este tipo de control, o bien, que se efectuara una reforma constitucional y legal para proscribir ese ámbito de inmunidad para el control de constitucionalidad.

COMUNIDADES INDÍGENAS Y LA ELECCIÓN DE SUS AUTORIDADES

*Darío VELASCO GUTIÉRREZ**

SUMARIO: I. Antecedentes históricos de las comunidades indígenas; II. Formas de organización en los pueblos y comunidades; III. Elección de las autoridades en las comunidades indígenas; IV. Los usos y costumbres indígenas en México; V. Conclusiones; Síntesis; Bibliografía.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

En la época prehispánica, la organización social de los pueblos indígenas de México se desarrolló bajo las normas más o menos estrictas de gobierno, economía, agricultura, artes e industrias, formando entre otras, la cultura mexicana, tarasca, maya, zapoteca y mixteca.

La organización de los pueblos indígenas que constituyeron los grupos nahua, zapoteca, mixteca, tarasco, maya y que florecieron en lo que después se llamó la Nueva España, integraron grupos de organización política rudimentaria. La mayor parte de ellos fueron conquistados, con excepción de los del norte que vivían más o menos libremente, sin predominio de ninguna especie.

En relación con el imperio azteca, que por su ubicación, es el de mayor significado en nuestra historia, Francisco González de Cossío señala, "...que las comunidades indígenas tienen semejanzas más o menos con los demás grupos autóctonos, de la siguiente manera: tributarios del imperio azteca pululaban los otomíes, matlatzincas,

* Secretario de Estudio y Cuenta en el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

tepeyacac, huastecas cuyo país fue llamado Tonacatlalpan y Xochitlapalan, cuetlaxtlan, cohuixcas, tlapanecas, cuicatecas, chatinos, huaves, chiapanecas y xoconochcas. Del reino de Texcoco lo eran teotlapan y los tlahuicas. De Tlaxcala los otomíes de Ixtenco. Del reino tarasco Zacatollan, con Pachutla, Ixtapa y Pantla, Cuicatlán con Mazaltepec, Axochitlán y Atoyac. En el reino zapoteca los chontales, los mixes y los huaves, que en parte tributaban a los aztecas”.

La organización social de los pueblos del Valle de México había pasado por varias modificaciones antes de alcanzar la forma en que la encontraron los conquistadores españoles. De sus transformaciones sucesivas da cuenta la historia, al explicarnos que los mexicas, al principio de su peregrinación fueron conducidos por sus sacerdotes, quienes compartieron, andando el tiempo, con los jefes guerreros el mando de la tribu.

Establecido en la isla del lago y fundado México, cambiaron su gobierno oligárquico por el monárquico y eligieron su primer rey. En esta época eran esclavos de los tecpanecas de Azcapotzalco, cuyo tirano les imponía los más despóticos caprichos.

Fue en ese tiempo, cuando asesinado el rey de Acolhuacán; Netzahualcóyotl, el legítimo heredero, e Izcóatl, cuarto rey de México, el primero para vengar la afrenta y obtener el trono de sus padres, y el segundo para sacudir el yugo que sufrían los mexicas, se unieron en armas, confederándose y logrando liberar a Tenochtitlán y recobrar el trono de Texcoco.

Destruído el reino de Azcapotzalco, erigieron nueva monarquía para no dejar sin representación al pueblo tecpaneca, a quien dieron por capital Tlacopan, actualmente Tacuba, cuyo señor se confederó con los reyes de México y Texcoco.

Cuando llegaron los conquistadores españoles capitaneados por Hernán Cortés, se encontraron en su lucha por la conquista de la gran Tenochtitlán, con una organización de pueblos que se le enfrentaban unidos.

Era la estructura del imperio Anáhuac anteriormente mencionada, integrada por la Triple Alianza, constituida de tiempo atrás entre los pueblo de México, Texcoco y Tlacopan.

Encontraron estados que tenían diferentes formas de organización social, siendo las más evolucionadas aquéllas que se encontraban en el Valle de México, sobresaliendo principalmente los mexicas.

El Estado mexica abarcaba las tierras de Aztlán donde se localizaba la ciudad de Tenochtitlán, la metrópoli, y un territorio anexo que se extendía hasta los pueblos circunvecinos de Atzacapotzalco, Coyoacán y Xochimilco.

Aparte de las tierras de Aztlán, el estado mexica contaba con numerosas poblaciones dependientes, subyugadas o aliadas sobre las cuales ejercía una dominación que se traducía en el pago de tributos, en la prestación de servicios personales y en la obligación de cultivar la tierra.

Originalmente en la comunidad indígena, la tenencia de la tierra era comunal, el trabajo se realizaba entre los miembros del *calpulli* y sus productos se repartían en forma común. Para conservar la tierra comunal en el período prehispánico se aplicaba la costumbre, principal fuente del derecho azteca.

Durante la época colonial, con posterioridad al descubrimiento de las tierras de América por Cristóbal Colón, el papa Alejandro VI expidió la bula *Noverunt Universi* de fecha 4 de mayo de 1493, la cual fue una especie de laudo arbitral para solucionar la disputa que entablaron España y Portugal sobre las tierras descubiertas por sus nacionales, y confirió a los reyes de España, el dominio de las tierras descubiertas con el propósito de que contribuyeran a extender la fe católica, respetando a los nuevos pueblos sus trabajos, dignidad y costumbres. Los españoles invocaron la bula papal como argumento supremo para dar a la conquista una apariencia de legalidad.

Vencidos los indígenas, se escogieron las tierras para repartirlas entre los soldados, quienes habían de pasar de guerreros a agricultores. Las ordenanzas españolas, tratando de proteger los intereses y la organización de los indios, crearon al lado de la gran propiedad individual de los españoles, las tierras de comunidades indígenas y en forma especial autorizaron la existencia de lo que se denominaron Repúblicas de Indias, en que, sin dejar de reconocer al rey de España, funcionaba con sus propias autoridades e instituciones.

En ese régimen se dictaron diversas disposiciones tendientes a proteger las formas de vida de los pueblos indígenas y, por supuesto, para introducir la religión, costumbres y autoridad de España, de las cuales podemos señalar las más importantes: Primeras Instrucciones de Carlos V a Hernán Cortés; Ordenamiento de las Leyes de Indias; Decreto de don Miguel Hidalgo y Costilla ordenando la

devolución de las tierras a los pueblos indígenas; y Sentimientos de la Nación dados por José María Morelos y Pavón.

Es de especial importancia mencionar el papel que jugó la Encomienda, institución que justificó su existencia en la supuesta obligación que tenían los conquistadores de educar y evangelizar a los indígenas, aunque en la práctica fue obtener riqueza a través de la mano de obra barata que también fue proporcionada a los religiosos, para construir iglesias y conventos por todo el territorio conquistado.

En ese orden de ideas, el indígena fue objeto de muchos abusos e injusticias que estaban por encima de los mismos ordenamientos del rey, pues fue sometido a una forma de esclavitud por parte de los españoles, encomenderos y curas. Estas injusticias originaron rebeliones por parte de los indios y la respuesta violenta de los españoles, y aún así, a pesar de los abusos cometidos en sus intereses y propiedades, se mantuvo el sistema comunal de los indígenas.

Al consumarse la independencia de México, se empezó a pugnar por destruir las estructuras del régimen colonial español, cuyo sistema propició el acaparamiento de la tierra. Las ideas liberales tuvieron gran importancia, por cuanto se declaraban enemigas del latifundismo y combatían abiertamente el poder de la Iglesia que tenía grandes propiedades rurales y urbanas con el pretexto de que le eran necesarias para el sostenimiento de los cultos.

Con la sustitución del último virrey de la Nueva España Juan O'Donojú por el emperador Agustín de Iturbide, éste requirió del apoyo de los militares, latifundistas y el clero, quienes en recompensa obtuvieron el respeto a sus propiedades y posesiones, permitiéndoles la explotación y el despojo que hacían al indígena.

Así pues, en nuestra época independiente también se dictaron diversas disposiciones legales que han beneficiado o perjudicado la vida de las comunidades indígenas, de las cuales, entre las más importantes podemos señalar las siguientes: Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles o Religiosas; Constitución de 1857; Plan de San Luis Potosí; Plan de Ayala; Ley del 6 de enero de 1915; Constitución de 1917; Código Agrario de 1940; Código Agrario de 1942; Ley Federal de Reforma Agraria de 1971; Ley Agraria de 1992; y las Reformas Constitucionales en Materia de Derechos y Cultura Indígenas de 2002.

También es cierto que las comunidades indígenas existen desde antes de la formación del Estado Mexicano, en el que la posesión de su tierra está reconocida por títulos virreinales y ha estado normada con base en principios ancestrales de organización social, usos y costumbres, producción, conservación de la tierra y recursos naturales que constituyen su cultura.

Actualmente, los grupos indígenas que pueblan nuestro país tienen su mayor concentración en los estados del Pacífico sur y en la península de Yucatán. Únicamente en la porción que abarcan los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas residen veintisiete grupos perfectamente diferenciados que hablan las siguientes lenguas: amuzgo, náhuatl, mixteco, tlapaneco en Guerrero; chatino, chinanteco, chocho, chontal, huave, mazateco, náhuatl, mixe, mixteco, popoloca, trique, zapoteco y zoque en Oaxaca; chol, maya, tzeltal, tzotzil, zoque, mame, tojolobal y quiché en Chiapas.

A manera de contraste, es de mencionarse la península de Yucatán integrada por los estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo, donde la lengua maya es una sola, sin variante alguna.

Por lo que se refiere a la región noroeste, desde los huicholes hasta los pápagos, fue asiento de grupos indígenas más bien nómadas que jamás alcanzaron planos de cultura avanzada. Todavía en la actualidad permanecen en estado de escaso desarrollo y con población bastante reducida, teniendo como excepción a los mayos y tarahumaras.

Así pues, en términos generales podemos afirmar que los indígenas hoy en día, residen permanente o transitoriamente en cuatro hábitats, es decir, las regiones rurales tradicionales; por ejemplo, la región mixteca de Oaxaca, el Valle del Yaqui en Sonora, etc., los campos agrícolas de la franja noroeste del país, las grandes y medianas ciudades y los campos y ciudades de ciertas regiones de Estados Unidos de América y Canadá.

Además, la población indígena de nuestro país se encuentra esparcida en los 31 estados de la República Mexicana y en el Distrito Federal; sin embargo, aproximadamente el 91% de esta población se ubica en el centro, sureste y suroeste del país, precisamente en el área conocida como Mesoamérica.

En nuestra República, trece entidades federativas tienen la mayor concentración de grupos indígenas siendo estos: Guerrero, Chiapas, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo,

Campeche, Nayarit, San Luis Potosí y el Estado de México; sin que se pierda de vista que en el Distrito Federal habitan en la actualidad más de un millón de indígenas.

También es importante mencionar que en Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán la población indígena constituye la mitad del total; en Campeche, Chiapas e Hidalgo supera a la cuarta parte; en Guerrero, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz es superior al 10% del total.

El volumen de la población indígena del país es muy significativo en su cifra absoluta, siendo determinante que México forme parte de los cinco países con más alta población autóctona, junto con Bolivia, Guatemala, Ecuador y Perú.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas: a través de la Organización Internacional del Trabajo, con mucha antelación había emprendido una serie de acciones a favor de las comunidades indígenas y tribales, mismas que condujeron a la adopción en 1957 del Convenio 107, relativo a la protección e integración de los grupos referidos en los países independientes. Dicho Convenio, ratificado hasta 1988 por veintisiete estados miembros de la OIT, constituyó el único instrumento internacional vinculatorio que englobaba en forma general a las diferentes cuestiones relacionadas con esas poblaciones. Posteriormente fue sustituido por el Convenio 169, ratificado por nuestro país en 1990, entrando en vigor en septiembre de 1991.

Asimismo, en enero de 1992, se formalizó la inclusión de los pueblos indígenas en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconociendo el carácter pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, protegiendo y promoviendo el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social, garantizando a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Algunas entidades federativas como la de Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Querétaro, con anterioridad a la formalización de la reforma al precepto constitucional citado, ya habían hecho lo propio a su Constitución local en ese sentido, y los Estados de México, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz hicieron lo mismo con posterioridad.

II. FORMAS DE ORGANIZACIÓN EN LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES

Partiendo del hecho que en toda comunidad existe un conjunto de normas, usos y costumbres obligatorias para sus integrantes, en la mayoría de las comunidades indígenas, tanto el Estatuto Comunal como las Asambleas Generales determinan y rigen su organización y funcionamiento. En ese orden de ideas, en el presente trabajo me permito mencionar algunos derechos y obligaciones que se realizan en las comunidades indígenas.

El ser miembro de una comunidad conlleva una situación congénita, y los derechos de goce comienzan antes que los de ejercicio en el cumplimiento de las obligaciones, pues tradicionalmente en una comunidad la protección a los infantes es una responsabilidad comunitaria, habida cuenta que no se dejan abandonados, sino que la familia en primer término y la comunidad a la falta de aquélla, se encarga de vigilar el desarrollo de ellos.

El politólogo Norberto Bobbio nos señala que “la comunidad es el grupo social con base territorial que reúne a los individuos ligados por la división de trabajo político, definido por la distinción entre gobernantes y gobernados”.

Luego entonces, es claro que la pertenencia a una comunidad indígena es innata, pues la comunidad reconoce de origen a los que nacen a su interior, vela por sus derechos y los acepta en tanto ellos cumplen con sus derechos y obligaciones que se les asignan, conforme a las categorías existentes al interior del núcleo, que desde luego, son diferentes entre las obligaciones que tienen los niños en relación con las de los adultos o ancianos.

Los derechos de los miembros de una comunidad los podemos ubicar, entre otros, de la manera siguiente: el usufructo de la tierra; el disfrute de los terrenos de uso común; el derecho a formar parte de las diversas instancias comunitarias, muchas de las cuales no necesariamente se ligan a la cuestión agraria, pero sí muy relacionados con los usos y las costumbres de la comunidad, como son: las asambleas generales, las mayordomías, los consejos de ancianos, etc., que cuando no son cubiertos, implica una sanción establecida por la comunidad.

Con la actualización del censo comunal se prueba quienes han reunido los requisitos para formar parte de las instancias de decisión,

que pueden ser la edad, la responsabilidad familiar, los trabajos efectuados, las cooperaciones a favor de la comunidad, etc., o en caso contrario, desconocer a los que son separados de la comunidad por haber incurrido en faltas contra la misma o los que fallecieron, como parte de la cultura y derecho consuetudinario de las comunidades.

Otros autores, por otro lado, defienden la permanencia de raíces prehispánicas en las comunidades indígenas y destacan la conservación de características específicamente indígenas en el orden social y cosmovisión de las comunidades. Desde esta perspectiva, la jerarquía, el papel central de relaciones de parentesco, los ciclos agrarios y el vínculo con la tierra, la manera en que la comunidad se autodelimita y la construcción de identidades en el seno de la comunidad son constantes desde la época precolombina, y son también rasgos que definen actualmente a la comunidad.

Conforme a la opinión de algunos tratadistas, tres son los factores principales que cambiaron definitivamente las comunidades indígenas y contribuyeron a la construcción de la forma que tienen actualmente: Primero, las epidemias que borraron poblaciones enteras y diezmaron muchas más; sólo en el estado de Oaxaca se calcula que de una población indígena de dos millones se redujo a un millón en el primer siglo después de la conquista. Segundo, el proceso de colonización que reubicó grandes sectores de la población para dismantelar los centros urbanos y establecerse en las comunidades rurales. Esta política colonial se cita con frecuencia para sostener la hipótesis de que la estructura básica de las comunidades indias hoy es una creación de la Corona Española. El tercer elemento de cambio radical después de la conquista viene de la imposición de formas políticas y sociales y la llegada de la Iglesia católica.

III. ELECCIÓN DE AUTORIDADES EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

En el tema relativo a la organización y desarrollo de la elección para nombrar las autoridades en comunidades indígenas, es necesario conocer los principales procedimientos que se implementan para la realización de tales eventos, así como algunas de las causas que en determinadas comunidades, originan que la organización de las elec-

ciones sean imparciales, mientras que en otras, sucede lo contrario, teniendo como consecuencia de esto último, los conflictos poselectorales.

Los criterios que dan sustento a las instituciones democráticas, suponen que todo ciudadano tiene la oportunidad para formular y expresar sus simpatías individuales y que las mismas tengan esa preferencia ante las instituciones de gobierno. Para que lo anterior sea real y efectivo, se requieren varias prerrogativas que otorgan las instancias gubernamentales en la materia, teniendo entre las más importantes, el derecho al sufragio y elecciones libres y transparentes.

Los ideales normativos que existen en la organización y realización de las elecciones los encontramos en las figuras jurídico-electorales y principios, como es el empadronamiento, consistente en el derecho que tiene todo ciudadano de ser incluido en la inscripción del padrón electoral y encontrarse en la aptitud de votar durante la jornada electoral y, de esa forma, participar en la elección de sus representantes populares.

Trabajos que aparentemente son tan sencillos como el empadronamiento, la insaculación y la capacitación de los funcionarios de casilla, generalmente son catalogados por los responsables de su realización como aspectos logísticamente insignificantes en las tareas de la democracia, que en su caso, los responsables de dichas actividades electorales prestan mejor atención al desarrollo de la jornada electoral; de tal forma que si se cometen violaciones en algunos de los principios básicos del ámbito electoral, la democracia puede quedar como una simple buena intención o como un conjunto de procedimientos vacíos.

Históricamente, el voto en las elecciones estuvo restringido por razones económicas o educativas, aunque actualmente el sufragio universal se ha convertido en la piedra angular de las democracias modernas, haciendo valer el principio democrático de la inclusión en el empadronamiento electoral.

La insaculación de los funcionarios de casilla, es la figura jurídico-electoral entendida ésta como el método de selección de una de las prácticas más antiguas en la democracia. Aristóteles consideró que el sorteo era el método más democrático para la selección de representantes, y aquellos ciudadanos seleccionados al azar están obligados a cumplir su encargo sin retribución alguna, teniéndose como una obligación cívica.

La capacitación de los funcionarios de casilla, también entendida como el derecho que todo ciudadano debe contar con los conocimientos básicos para participar en la elección aleatoria como representante, habida cuenta que los ciudadanos no sólo deben tener la posibilidad de ser electos, sino que deben ser capaces de aprender los principios básicos y servir como funcionarios de casilla.

La jornada electoral, que es la actividad en la que los ciudadanos deben ser libres para ejercer el derecho del voto en secreto y sin ningún tipo de presión, para lo cual deben contar con la información necesaria y emitir un voto razonado.

Los problemas relacionados con la organización y desarrollo de las elecciones en regiones donde se ubica un buen promedio de comunidades indígenas, son principalmente de tipo logístico, de presión y discriminación, tomando en cuenta que durante el período preelectoral se ubica un alto porcentaje.

Ahora bien, en el aspecto de la presión al electorado el porcentaje se ubica en un nivel medio y en lo que corresponde al desarrollo de la jornada electoral, el nivel promedio llega a un término medio alto.

Estas consideraciones reflejan la existencia de serios problemas en la organización y realización de las elecciones en la mayor parte del México indígena, aunque afortunadamente dista mucho de llegar al extremo de la violencia electoral que se conoce en otros países del mundo.

En ese orden de ideas, los principales problemas en la organización de las elecciones tienen que ver más con la etapa de la insaculación y la capacitación de funcionarios que con el empadronamiento, aunque los problemas durante la jornada electoral son más visibles, mencionando, por ejemplo, el caso de la quema o robo de urnas.

Por los comentarios señalados, podemos manifestar que existen diferencias importantes en las diversas regiones del país en lo relativo a la organización y desarrollo de las elecciones, por lo cual se puede afirmar que en materia de organización de las elecciones, los conflictos se concentran principalmente en los estados de Chihuahua y Durango, y de manera relevante, en Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

En estas últimas entidades, la organización de las elecciones se dificulta en el aspecto logístico, al ser combinadas con la discriminación de género y la coerción que ejercen los caciques locales, que para mayor ilustración podemos recordar a manera de ejemplo

algunas comunidades de la zona triqui de Oaxaca, en la que se han registrado altos niveles de conflicto.

Continuando en el mismo orden, podemos señalar que en los estados de Chihuahua y Durango los niveles de conflicto en la organización de las elecciones son de nivel medio. Estas dos entidades han contrastado con el de Sonora, en donde las elecciones se han organizado bajo circunstancias hasta cierto punto normales y los niveles de conflicto son relativamente bajos. Los estados de Hidalgo y Morelos han mostrado niveles de conflicto superiores a la media nacional; y Campeche, Tabasco y Yucatán han tenido niveles de conflicto que se encuentran entre bajo y nulo.

Además de lo anterior, también es importante decir que los factores que influyen en los niveles de conflicto electoral en las distintas regiones indígenas de México, son en primer lugar, los que se desarrollan durante la organización y realización de las elecciones por factores sociodemográficos y etnoculturales, teniendo entre éstos, la dispersión geográfica, migración, analfabetismo, población monolingüe, grupos étnicos, discriminación de género, religión; los político-institucionales, como son el número de partidos, autoridades locales electas por usos y costumbres; y los de carácter económico como es el caso de la marginación.

Los resultados de los últimas jornadas electorales nos han confirmado que la dispersión geográfica incrementa la probabilidad de conflicto en la etapa de organización de las elecciones. Ciertamente esto sucede cuando las comunidades se encuentran dispersas en las montañas o en la selva, que para llegar hasta ellas a realizar el proceso de insaculación y capacitación de los funcionarios de casilla es muy costoso, tanto física como económicamente. Para los ciudadanos indígenas que resultan insaculados, el cumplimiento de su obligación cívica puede resultar también bastante costoso, ya que en esas zonas generalmente existe tan sólo un número limitado y disperso de centros de capacitación.

Los niveles de conflicto en la organización de las elecciones se incrementan paralelamente en el porcentaje de la población monolingüe. En nuestro país, saber leer y escribir en español es un requisito para servir como funcionario de casilla. Las comunidades indígenas monolingües carecen de los conocimientos sobre las leyes y por ello su participación en la organización de las elecciones

nes es altamente problemática. De hecho, en estas comunidades existe un grave problema de coordinación, pues el desconocimiento del idioma nacional hace que el cumplimiento y la aplicación de las leyes nacionales sean muy costosos.

La probabilidad de conflicto se incrementa también a medida que el número efectivo de grupos étnicos crece, aunque en México, los casos de conflictos interétnicos son raros, habida cuenta que las movilizaciones indígenas generalmente son contra el Estado, la cooperación interétnica a nivel local se complica en la medida en que aumenta el número de lenguas. En aquellas comunidades donde se combina un alto número de grupos étnicos con un porcentaje significativo de población monolingüe, los problemas se agudizan.

La discriminación de género también resulta ser bastante significativa, pues a mayor cantidad de mujeres con educación primaria terminada, mayor es la probabilidad de conflicto. Se ha podido constatar que las mujeres con mayor escolaridad se muestran más dispuestas a participar con su opinión públicamente y con más independencia. Además se manifiestan más dispuestas a cuestionar la prohibición de participar libremente en los asuntos públicos. De lo anterior, se puede explicar que ante las demandas de las mujeres con mayor escolaridad, algunos hombres y autoridades tradicionales reaccionan subyugando al resto de la población femenina, obstaculizando su participación como funcionarias de casilla al resultar insaculadas.

Asimismo, el número de religiones resulta ser una variable altamente significativa en la organización de las elecciones, pues a mayor número de religiones, es mayor la probabilidad de que aumenten los conflictos, como es el caso de algunas iglesias protestantes y grupos tradicionalistas ortodoxos, teniendo como ejemplo algunos cultos católico-autóctonos, que se rehúsan a cumplir con la obligación cívica de servir como funcionarios de casilla.

Los factores etnoculturales y políticos ofrecen una mejor explicación que los factores sociodemográficos o económicos. Contrario a todo lo que se pueda decir, es evidente que ni el analfabetismo ni la marginación pueden proporcionar una explicación relevante, pues parece que el monolingüismo absorbe más el peso del analfabetismo y la marginación, en un contexto en el que predomina la dispersión geográfica y los factores etnolingüísticos, toda vez que son estos los más significativos en la organización de las elecciones, consideran-

do que aquellas poblaciones con altos niveles de monolingüismo y de diversidad lingüística, enfrentan mayores problemas de coordinación en la organización de los procesos electorales.

Sin embargo, la discriminación de género también es un problema importante, pues como anteriormente se dijo, cuando algunas mujeres indígenas logran completar su educación primaria, esto parece cerrar la posibilidad de movilidad social y participación política para el resto de las mujeres, aumentando el nivel de conflictos en materia electoral.

También podemos señalar que la marginación resulta otra variable significativa durante la jornada electoral. Por un lado, las comunidades indígenas están muy conscientes del costo de su tiempo, pues saben muy bien que su tiempo significa dinero perdido, y no están dispuestas a sacrificar un día de labores para participar en una jornada electoral, cuyo significado, muchas de las veces ni lo entienden ni lo terminan de aprender.

Finalmente es necesario advertir, que en las comunidades indígenas, la escasa participación de los partidos políticos de oposición facilita la permanencia y desarrollo de cacicazgos y clientelismo electoral, situación que obstruye la rendición de cuentas y la representación real de los ciudadanos en dichas comunidades. El problema de la dispersión y la pobreza, también afectan negativamente la organización y el desarrollo de elecciones imparciales y competitivas y sigue siendo una asignatura pendiente, el instrumentar mecanismos institucionales que hagan compatible las reformas locales en materia electoral con las reformas a nivel nacional.

IV. LOS USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS EN MÉXICO

El asunto de los usos y costumbres de las comunidades indígenas en nuestro país enfrenta diversos problemas de metodología, de manera que para que haya coherencia de este tema en el presente trabajo, es necesario hacer algunas consideraciones conceptuales que nos permitan determinar el alcance del significado de ciertos términos.

En primer lugar, al Derecho indígena, María del Carmen Carmona Lara lo define como “el conjunto de normas de convivencia que llegan a ser generalizadas en una comunidad que, por

el grado de evolución histórica, tradición, ubicación, lengua y carácter de su población, pueden ser calificadas como indígenas”.

Asimismo, el tipo de normas de convivencia o formas de expresión de la misma, que pueden configurarse como una estructura hacia el interior de la propia comunidad y pueden tener como fuente la tradición oral, y todos aquellos elementos que, de una forma u otra, se han mantenido para integrar la propia identidad de la comunidad y tener múltiples expresiones, conformarían lo que es el Derecho consuetudinario de las comunidades indígenas.

Conforme a la anterior consideración, debemos entender por Derecho consuetudinario, el uso uniformemente practicado por un determinado grupo de personas durante largo tiempo, reconociéndole a dicho grupo un carácter jurídico. El Derecho consuetudinario es el que surge de la costumbre y que tiene trascendencia jurídica.

Siguiendo ese mismo orden, generalmente se entiende por costumbre jurídica, a la repetición de actos de la misma especie referidos a una materia no regulada o sobre aspectos no previstos por las leyes.

Lo que se pretende dejar claramente es el componente normativo jurídico de las prácticas sociales de los grupos indígenas, puesto que el aspecto común al orden jurídico, los usos y las costumbres de esos núcleos vienen a ser eso, el componente normativo, por lo que también se hace necesario identificar algunos rasgos generales de las normas.

Toda norma expresa la descripción de una conducta que está permitida, prohibida o que es obligatoria para los miembros de una comunidad, de tal manera que las normas indican lo que es necesario, posible o imposible de la conducta humana en un espacio y en un tiempo determinados.

Además, las normas jurídicas se diferencian de otro tipo de normas, como las religiosas o éticas, porque no dependen del convencimiento interno sino de la existencia de mecanismos de coerción que garanticen el acatamiento externo. Esto es así, que las normas jurídicas reclaman una validez universal dentro del ámbito del ordenamiento jurídico del Estado.

Asimismo, las normas jurídicas se diferencian de las demás normas sociales por cuanto la actividad sancionadora respectiva se encuentra formalizada. Por otra parte, las normas de la costumbre jurídica indígena actúan sobre conductas arraigadas y previsibles, que se aproximan mucho a la validez de las normas jurídicas estatales.

En general, las normas no se presentan aisladas sino formando conjuntos interrelacionados, lo que permite hablar de códigos normativos, conformando éstos las normas jurídicas que están escritas y son, en principio, del dominio y conocimiento público.

Por el contrario, las normas que regulan la costumbre jurídica indígena pocas veces se encuentran recogidas en algún escrito, habida cuenta que generalmente son elaboradas y transmitidas oralmente, aunque lo común al orden jurídico nacional y a las costumbres jurídicas sea la naturaleza normativa de ambos, pues se trata de normas que por su origen y funcionamiento son diferentes.

Desde el punto de vista del derecho, se concibe a la costumbre de acuerdo a tres posibilidades: cuando la costumbre sustituye al derecho, cuando lo complementa y cuando va en contra del derecho. En el primer caso, se ve a la costumbre como aquellas conductas que se refieren a una materia no regulada o sobre aspectos no previstos por las leyes, en cuyo caso la costumbre está llamada a llenar las lagunas legales y representa, en este aspecto, una de las fuentes del derecho. En el segundo caso, la costumbre sirve para corroborar y desarrollar los preceptos legales, de tal forma que viene a ser un reforzamiento de la ley misma. Por último, el derecho concibe que en algunas circunstancias la costumbre va contra lo prescrito por la ley, por lo que, en principio, carecería de eficacia, pero en ocasiones produce efectos jurídicos, o bien, que existe una estructura paralela de normas.

De cualquier forma que se denomine a las expresiones normativas, propias de las comunidades indígenas, sea Derecho indígena, costumbres jurídicas o Derecho consuetudinario, las mismas son consuetudinarias en el sentido de que son producto del uso y la repetición de pautas de conducta, las cuales tienen que ver con el control social al interior de las mismas comunidades.

Un problema fundamental de las costumbres normativas de las comunidades y pueblos indígenas es el reconocimiento de éstas por parte del sistema jurídico nacional, específicamente en el constitucionalismo mexicano.

Antes del 28 de enero de 1992, la única legislación federal vigente en materia de derechos y cultura indígena era la ley que creó el Instituto Nacional Indigenista, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 1948.

Posteriormente, en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1992 fue publicado el decreto por el cual se adiciona el artículo 4° constitucional, en el cual se reconoce que, “la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.

Por otro lado, las condiciones socioeconómicas adversas han provocado las migraciones indígenas hacia las grandes ciudades, pero eso no significa que las costumbres jurídicas y el conjunto de tradiciones culturales y religiosas que le dan cohesión e identidad a los grupos étnicos se pierdan.

Asimismo, las costumbres tienen diversas aproximaciones con relación al derecho escrito y algunas de ellas se refieren a una materia no regulada o a aspectos no previstos por las leyes; así también existen costumbres normativas indígenas que hace varios años fueron incorporadas a las leyes, que para mayor ilustración y a guisa de ejemplo, menciono a dos de ellas: el *tequio*, que es la faena o ayuda mutua que se acostumbra entre los indígenas, vinculada con las relaciones de reciprocidad entre los miembros de la familia extensa de una comunidad o entre pueblos vecinos. Esta costumbre, es la expresión de ayuda recíproca en la que una parte pide a otra un servicio que ésta le devolverá con otro igual o equivalente; y el *córima*, siendo éste un mecanismo tradicional de solidaridad que exige a los tarahumaras el deber dar de comer a quien no lo tiene.

Así como puntualizamos que las costumbres tienen diferentes aproximaciones con relación al derecho escrito, también señalamos que existen costumbres que van en contra de lo establecido por la ley, de las cuales me permito señalar algunas a continuación: en algunas comunidades totonacas de la costa veracruzana —nos dice Victoria Chenaut—, la organización familiar se da a través de los matrimonios poligínicos, que se explican en función del prestigio, la acumulación de bienes y la división del trabajo a nivel doméstico. En esos matrimonios, la esposa principal tiene autoridad sobre las otras, aunque sólo sea una más, con las que se divide el trabajo agrícola y doméstico.

Otro caso es el grupo lacandón, el cual se caracteriza por reproducirse con base en una estricta endogamia, donde una de las reglas que determina el comportamiento de la organización familiar es que los hombres tienen la oportunidad de solicitar y recibir como esposas a una o más mujeres, señalando como ejemplo lo que nos dice Marie Odile Marión, que si una mujer en edad de casarse tiene hermanas menores, es probable que su pretendiente solicite asimismo a una de ellas, por varias razones: primero, porque siendo hermanas, muy vinculadas afectivamente, no se enfrentan en la cotidianidad de su vida familiar, porque ambas son del mismo linaje y consecuentemente pueden casarse con el mismo hombre; segundo, porque las mujeres nunca abandonarían a sus padres, vivirían siempre rodeadas de sus hermanas y de sus hijas, sobrinas, nietas, etc.

Situaciones como los dos casos anteriores pueden entrar en conflicto con el derecho nacional, particularmente si alguno de los miembros del grupo familiar poligínico llegara a cuestionar las costumbres locales sucesorias y recurriera a la ley nacional para defender un derecho que la costumbre no contempla.

El planteamiento que se defiende en este trabajo es en el sentido que debe existir un equilibrio entre los usos y las costumbres jurídicas y el orden nacional, por lo cual también sostenemos, que ningún uso o costumbre indígena puede ir en contra de las garantías individuales otorgadas por la ley suprema.

Si en las comunidades y pueblos indígenas recaen los efectos de toda política, programa o decisión, que se tome en cuenta también el derecho que tienen a ser protagonistas de su futuro con apego a sus usos y costumbres, en principios democráticos y en la libre autodeterminación.

Lo anterior tiene su fundamento en lo que fue expresado por el Estado Mexicano al firmar el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual en su artículo 8° dispone “que los pueblos indígenas deben tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional, ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos”.

En materia de elecciones, tenemos por ejemplo que en el estado de Oaxaca, la reforma electoral de 1997 dio el reconocimiento ple-

no a los usos y costumbres de los municipios que eligen a sus autoridades de manera directa, a través de asambleas, y se deja que sean los propios interesados quienes organicen y desarrollen la elección, sin intervención de la autoridad electoral; aunque por otro lado, aproximadamente la cuarta parte de los municipios eligen sus autoridades con la participación de los partidos políticos.

Otra de las variables más significativas es la elección de las autoridades locales por usos y costumbres, aunque este es un aspecto que afecta exclusivamente a la entidad antes señalada. En aquellas comunidades donde las autoridades locales son elegidas por medio de asambleas comunitarias y donde la ley no permite la participación de los partidos políticos, las elecciones son difíciles de realizar, pues el caso de la insaculación de funcionarios de casilla, suele entrar en contradicción con las jerarquías civiles y religiosas de las comunidades, teniendo por ejemplo, que cuando algún ciudadano de rango menor en las jerarquías comunitarias, particularmente en el caso de los jóvenes o mujeres que resultan insaculados, los miembros de esas comunidades con mayor jerarquía obstaculizan su libre participación, por lo cual prefieren elegir a sus autoridades en forma directa, es decir, en una forma similar de democracia participativa, aunque conforme a sus usos y costumbres, y no a través de los métodos donde se utilizan medios tecnológicos como en otros lugares de la República.

La elección de las autoridades locales a través de los usos y costumbres en las comunidades indígenas, aumenta la probabilidad de conflictos durante el desarrollo de la jornada electoral, y uno de los problemas más comunes que se presentan es la conformación de las mesas electorales, pues como ya se dijo, cuando los ciudadanos, hombres o mujeres con bajo nivel en la jerarquía comunitaria resultan insaculados como funcionarios de casilla, las autoridades tradicionales proceden, incluso, a removerlos, arrojando como consecuencia por dicha remoción, la posibilidad de que los esposos o los padres puedan emitir su voto a nombre de su esposa o de sus hijas, y que se les permita votar aun sin su credencial de elector.

La coexistencia de un sistema de usos y costumbres a nivel local con un sistema nacional basado en principios democráticos genera inconsistencias importantes, pues el voto universal, libre y secreto son irrelevantes, en relación con las elecciones locales a través de los usos y las costumbres indígenas.

El caso del estado de Oaxaca es bastante ilustrativo, en el sentido que los municipios considerados como de usos y costumbres son los que han desarrollado formas de instituciones políticas propias diferenciadas y arraigadas, que incluyen reglas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos, conforme a las constituciones federal y estatal en lo relativo a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

También son considerados como municipios de usos y costumbres los que tienen un régimen de gobierno que reconocen como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrarlo, a la asamblea general comunitaria que conforma el municipio y otras formas de consulta a la comunidad.

Además, son considerados bajo esa figura, aquellos municipios que por decisión propia y por acuerdo de mayoría en la asamblea general de la comunidad, opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno.

Generalmente, la elección se realiza en asamblea donde existe todo un procedimiento acerca de la forma de cómo hacer la elección de los candidatos, que bien puede ser a propuesta directa, por terna o por opción múltiple; cuyo proceso de votación puede llevarse a cabo levantando la mano, por anotación pública en el pizarrón, por aclamación o voto unánime, o por voto directo.

En las comunidades indígenas del estado antes citado, ser elegido para integrar la autoridad municipal representa una distinción, que en la mayoría de los casos, son cargos honoríficos donde los ciudadanos pueden hacer carrera en la administración pública municipal, desempeñando todos los cargos hasta llegar a ser presidente municipal.

Algunos de los principales cargos a ocupar son: topil, policía, teniente, mayor, regidor, alcalde, síndico, fiscal del templo y presidente municipal.

En algunos municipios existen cuerpos colegiados de ciudadanos distinguidos que han desempeñado todos los cargos, razón por la que se les confiere respeto y autoridad, como son: *los distinguidos, caracterizados, tatamandones*, consejos de ancianos, etc.

Es así como en el estado de Oaxaca la ley reconoce, respeta y protege las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta la actualidad siguen llevándose a cabo para la realización de las elecciones de sus autoridades municipales.

En muchas comunidades indígenas de nuestro país, sus habitantes siguen practicando formas propias de autogobierno regidos por sus sistemas normativos, mismos que han evolucionado desde la época prehispánica, mejor conocidos como usos y costumbres.

Existe una decisión clara y consciente por parte de las comunidades indígenas de conservar sus propias normas, creando y defendiendo su identidad, donde la actual identidad y organización indígena nacional se observa como una resistencia férrea a la imposición de formas ajenas.

En muchas comunidades indígenas el sistema de cargos organiza e integra la vida municipal, toda vez que en estas comunidades sus normas y oficios son factores importantes para la construcción de la autonomía y la reconstitución de sus pueblos indígenas.

El sistema de cargos es una forma compleja de autogobierno local, que en muchas comunidades forma parte de lo que actualmente conocemos como usos y costumbres. Por lo anterior, es importante entender que el término usos y costumbres, no se refiere a un código informal de creencias religiosas, culturales y sociales, sino a un sistema de normas colectivas que ha sido integrado en las comunidades indígenas con el devenir del tiempo, es un sistema que como los demás, es perfectible, porque ha probado su flexibilidad, coherencia y capacidad de coexistir con el sistema jurídico nacional.

El sistema de cargos regula la vida comunitaria para muchas comunidades indígenas y no indígenas en el sur de México y en otras regiones del país con diferentes modalidades, por el cual, muchos ciudadanos viven bajo esas normas y principios. Tan es así que el reconocimiento del sistema de cargos y los usos y costumbres han sido una demanda importante del movimiento indígena, particularmente en Oaxaca.

Una particularidad de esos cargos es el que implica gastos personales en la mayoría de ellos, teniendo por ejemplo que los miembros de la comunidad que sirven de mayordomos o en otros cargos, deben patrocinar parte de las fiestas religiosas y pagar otros gastos de la comunidad, además de apartarse de sus actividades económicas y agrícolas durante el tiempo que tome su mandato y, por otro lado, como compensación reciben el prestigio y respeto dentro de la comunidad, que tienen un valor real y reconocido.

Asimismo, los cargos políticos que se confieren son desde alcalde, regidores y jueces, hasta los primeros escalones de policías y mensa-

jeros como los alguaciles, topiles, etc.; y por otro lado, los cargos religiosos que están profundamente vinculados a los rituales comunitarios de la Iglesia. Sus funciones incluyen cuidado y limpieza de la iglesia y la figura del santo, entre otras más; y los designados a estos cargos tienen que organizar y patrocinar las fiestas religiosas, pues dichas fiestas constituyen el medio principal para el desarrollo y conservación de la identidad y cohesión comunitarias. Los cargos religiosos tienen peso en el sistema político de autogobierno local y representan poder y prestigio dentro de la comunidad junto con los cargos públicos.

En muchas comunidades indígenas, el sistema de cargos también integra al comisariado, asociado con los bienes comunales o ejidales. Después de asumir todos los cargos, en un proceso aproximado de treinta y cinco años, un miembro de la comunidad llega a nivel de principal, la cúspide de la jerarquía. Asimismo, a los ancianos ya no se les obliga servir en los cargos públicos y son respetados y consultados como autoridades locales.

El sistema de cargos varían en sus distintas formas, sin embargo, la mayoría de ellos se dividen en cuatro categorías generalmente. El alguacil o topil es el primer escalón donde un hombre joven empieza su servicio a la comunidad llevando a cabo tareas de mensajero, policía o custodio de inmuebles públicos.

En ese orden sigue el regidor, cargo que se combina con tareas religiosas y políticas, por lo que el regidor se responsabiliza de tareas administrativas, entre ellas, la recaudación de impuestos o rentas, la resolución de conflictos y la supervisión del tequio, entendido éste como el trabajo comunitario, como ya se dijo con anterioridad.

Después sigue el alcalde, que es el jefe de la administración local, representando a la comunidad en sus relaciones con otras comunidades, oficinas gubernamentales, etc. También tiene el encargo de resolver conflictos que no han sido resueltos en niveles inferiores y de nombrar, muchas de las veces junto con regidores y principales, a los demás encargados. El alcalde también lleva a cabo funciones religiosas y debe haber pasado honorablemente por los otros cargos, además de tener las características de ser tradicional y tener una situación económica relativamente solvente.

Respecto a la asamblea comunitaria, se ha criticado a los sistemas normativos indígenas por la naturaleza jerárquica del sistema de car-

gos. A nivel normativo, el papel de las autoridades ha sido siempre presidir las asambleas comunales, donde se tratan las cuestiones que afectan a la gente, y en la que los mecanismos de toma de decisiones se basan por lo general en el consenso y no en la mayoría, lo que provoca que dichas asambleas, a veces, se vuelven interminables.

La asamblea general es un espacio político conocido en que la mayoría de la gente ha participado en un contexto u otro. Sin embargo, en las comunidades indígenas la asamblea general desempeña múltiples y diversas funciones, más allá de la toma de decisiones comunitarias.

La asamblea general integrada por todos los comuneros y comuneras con hijos, es la que tiene la facultad de encargar el poder a las personas nombradas para dar su servicio anual a la comunidad. Actualmente es una obligación de las autoridades de la comunidad realizar las asambleas necesarias durante su año de servicio, para informar, consultar y tomar las decisiones más favorables para la mayoría de comuneros y comuneras.

Para los comuneros, es una obligación asistir a las asambleas generales de la comunidad, toda vez que en caso contrario, se establecen castigos, asimismo, las autoridades tienen la obligación de presidir las asambleas, sin que nadie pueda faltar.

En ese orden, las autoridades informan de todo lo que han estado haciendo, en relación a las decisiones adoptadas en las asambleas anteriores, si es que las hubo, y cuando hay asuntos que merecen la discusión y aprobación de la asamblea, lo tienen que informar con claridad.

Es importante señalar, que las diferencias entre el autogobierno indígena y los sistemas políticos y jurídicos occidentales son profundas; sin embargo, estas diferencias dan la clave para entender la identidad indígena y el pensamiento y filosofía indias. En comunidades donde las decisiones se toman por consenso, en las asambleas que parecen interminables, la comunidad misma sale fortalecida y reafirmada, cuya meta principal es la cohesión de la comunidad en su conjunto, haciendo todo lo posible para integrar la postura minoritaria al proceso comunitario.

En muchas comunidades indígenas, la defensa del sistema recae tanto en la tradición como en su vigencia hoy en día para mantener el régimen de los usos y costumbres, tal y como sucede en el Municipio de San Jorge Nuchita, ubicado en la región suroeste de Huajuapán de León, Oaxaca.

V. CONCLUSIONES

PRIMERA. El antecedente de las comunidades indígenas en México lo encontramos en primer término, en las civilizaciones que florecieron en la zona conocida como Mesoamérica, teniendo entre otras, a la tolteca y la olmeca-teotihuacana; así como la mexica que peregrinó del mítico Aztlán al Valle de México.

SEGUNDA. Durante las épocas colonial e independiente, se han dictado diversas disposiciones con el propósito de respetar y proteger las tradiciones, costumbres y derechos de las comunidades indígenas; así como para conservar sus formas originarias de organización social, fundamentalmente basadas en sus usos y costumbres.

TERCERA. De los países de América, México es el de mayor riqueza indígena, tanto por su número de etnias como por la cantidad de indígenas que viven en su territorio, esparcidos en los treinta y un estados y el Distrito Federal, ubicándose más del 90% de esa población en el centro, suroeste y sureste de nuestro país.

CUARTA. Por costumbre jurídica debe entenderse a la repetición de actos de la misma especie, referidos a una materia no regulada o sobre aspectos no previstos por las leyes.

QUINTA. En el estado de Oaxaca, la reforma electoral del año 1997 dio el reconocimiento pleno a los usos y costumbres de los municipios que eligen a sus autoridades de manera directa, a través de asambleas generales u otras formas.

SEXTA. La coexistencia de un sistema de usos y costumbres a nivel local con un sistema nacional basado en principios democráticos genera inconsistencias importantes, pues el voto universal, libre y secreto es irrelevante en relación con las elecciones locales, realizadas a través de los usos y las costumbres indígenas.

SÉPTIMA. En las comunidades indígenas, la escasa participación de los partidos políticos de oposición facilita la permanencia y desarrollo de cacicazgos y clientelismo electoral, situación que obstruye la rendición de cuentas y la representación real de los ciudadanos en esos sectores de la población.

OCTAVA. A la actualidad sigue siendo una asignatura pendiente la instrumentación de mecanismos institucionales que hagan compatibles las reformas locales con las de orden nacional, en materia electoral.

NOVENA. Debe defenderse la existencia de un equilibrio entre los usos y las costumbres indígenas y el orden jurídico nacional, pugnando que ningún uso o costumbre pueda ir en contra de las garantías constitucionales otorgadas por nuestra ley suprema.

SÍNTESIS

La historia de las comunidades indígenas está ligada estrechamente a la existencia misma de sus tradiciones, costumbres y formas de organización social, adoptada por los pobladores originarios de lo que actualmente es nuestro territorio, las cuales, no obstante las embestidas de los grupos dominantes a lo largo de varios siglos y las deformaciones derivadas de una equivocada política hacia ellas, permanece viva y actuante, aunque a veces, por instinto de conservación aparezca subyacente.

Tampoco se puede negar la existencia real e histórica de las comunidades indígenas de nuestro país, la existencia de ese pueblo que fue dominado y sojuzgado no sólo con las armas, sino con una cultura que les fue impuesta y que les era desconocida, por ser totalmente ajena a su civilización.

Históricamente, los habitantes de las comunidades indígenas han participado en los grandes movimientos sociales que han sacudido a nuestro país, como fue en la lucha por la liberación de nuestro pueblo dominado durante trescientos años, en la lucha por la reivindicación de sus más altos valores y el derecho a usufructuar la tierra que ancestralmente les había pertenecido; así como el derecho a vivir con sus formas propias de organización social.

La independencia de México trajo consigo una serie de cambios sociales, políticos, económicos y jurídicos que condujeron, entre otras cosas, a la abolición de fueros y leyes privativas establecidas durante el período colonial, lo que produjo consecuencias negativas para las comunidades indígenas, sobre todo en lo referente a la consideración de sus derechos.

Empero, habrían de seguir prevaleciendo los intereses de los dominadores, pues las comunidades indígenas que habían visto menoscabados sus derechos individuales y el arrebato de sus tierras, se les siguió negando su existencia como comunidades al

despojarseles también de su capacidad jurídica y de su personalidad mediante la promulgación de la ley de 25 de junio de 1856, en la cual se les declaraba incapaces para poseer, disfrutar y usufructuar las tierras que habían sido de su propiedad.

Hacia el año 1910 en que se inicia el segundo movimiento social de nuestro país, las comunidades indígenas vieron todavía más reducidas sus tierras; toda vez que la ley de tierras baldías y los deslindes realizados por las compañías extranjeras se encargaron de ello.

Ese movimiento social llevaba implícita la reivindicación de los derechos del campesino indígena, el derecho a trabajar la tierra que le había pertenecido, de la cual exigía su restitución y la correspondiente aplicación de las leyes en un plano de igualdad.

Asimismo, el Constituyente de 1917 reconoció la personalidad jurídica y la capacidad de las comunidades indígenas para disfrutar en común sus tierras, bosques y aguas que les pertenecieran o que se les hayan restituido o restituyeren.

Es plenamente cierto, que las comunidades indígenas existen desde antes de la formación del Estado mexicano, en el que la posesión de su tierra está reconocida por títulos virreinales y ha estado normada con base en principios ancestrales de organización social, usos, costumbres, producción, conservación de la tierra y recursos naturales que constituyen su cultura.

Sin embargo, el posterior desarrollo histórico no mejoró la situación jurídica de este sector de la población, y en la actualidad sigue siendo un problema de primer orden, en tanto que los derechos, usos y costumbres de las comunidades indígenas no sean reconocidas por el sistema jurídico nacional, particularmente por el constitucionalismo mexicano.

En el mismo orden de ideas y como mera referencia, es importante señalar que la población indígena de nuestro país se encuentra esparcida en los treinta y un estados de la República Mexicana y en el Distrito Federal; sin embargo, aproximadamente el 91% de esta población se ubica en el centro, sureste y suroeste del país, precisamente en el área conocida como Mesoamérica.

Asimismo, en términos generales se puede afirmar que los indígenas hoy en día, residen permanente o transitoriamente en cuatro hábitats, es decir, las regiones rurales tradicionales, los campos agrícolas de la franja noroeste del país, las grandes y medianas

ciudades y los campos y ciudades de ciertas regiones de Estados Unidos de América y Canadá.

Es cierto y se encuentra debidamente documentado, que en nuestro país los pueblos indígenas han sido objeto de diversas formas de subordinación, desigualdad y discriminación, mismas que les han determinado una situación estructural de pobreza, explotación y exclusión política.

Las condiciones de pobreza y marginación que afectan a los pueblos indígenas, muestran la desigualdad en el desarrollo de nuestra sociedad y definen el alcance de las exigencias de justicia social, para concurrir al progreso de ese importante núcleo de mexicanos, por lo cual debe asumirse el compromiso de fortalecer la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional, en un marco de respeto a sus tradiciones, instituciones y organizaciones sociales, y de mayores oportunidades para mejorar sus niveles de vida, de mayores espacios políticos y culturales.

Ahora bien, en cuanto a su organización y funcionamiento de las comunidades, es evidente que en la mayoría de ellas, el estatuto comunal y las asambleas generales son quienes determinan y rigen su vida interna, obteniendo como derecho los miembros de dichas comunidades, el usufructo de la tierra, el disfrute de los terrenos de uso común, formar parte de las instancias comunitarias, muchas de las cuales no se ligan necesariamente a la cuestión agraria, aunque sí muy relacionadas con sus usos y costumbres, que cuando no son cubiertos por los responsables, se atienen a las sanciones que establece la comunidad.

En lo referente a la organización y desarrollo de la elección para nombrar las autoridades en las comunidades indígenas, supongamos con base en los criterios de las instituciones democráticas, que todo ciudadano goza de la oportunidad para formular y expresar sus simpatías individuales y que las mismas tengan esa preferencia ante las instituciones de gobierno, sean a través de las figuras jurídico-electorales como son el empadronamiento, la insaculación, la capacitación, etc., o por medio de los usos y costumbres en asambleas generales a propuesta directa, por terna u opción múltiple, cuyo proceso de votación sea levantando la mano, por anotación en el pizarrón, aclamación o voto directo, similar a la democracia participativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, María Luisa y Pardo, María Teresa. “Reformas constitucionales y derechos culturales de los pueblos indígenas de Oaxaca”. *Cuadernos del Sur*, Ciencias Sociales. Número 4. Oaxaca. México. 1993.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo. *La población negra en México, estudio etnográfico*. Fondo de Cultura Económica. 2ª edición. México. 1972.
- La política indigenista en México*. Tomo II. 2ª edición. Instituto Nacional Indigenista. Secretaría de Educación Pública. México. 1972.
- Formas de gobierno indígena*. Fondo de Cultura Económica. México. 1991.
- Bobbio, Norberto. *Diccionario Político*. Vol. 1. Siglo XXI. México, 1985.
- Carlsen, Laura. “Autonomía indígena y usos y costumbres: la innovación de la tradición”. *Revista Chiapas*.
- Carmona Lara, María del Carmen. *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*. UNAM. México. 1991.
- Chenaut, Victoria. Costumbre y resistencia étnica, modalidades entre totonacas. *Entre la ley y la costumbre: el derecho consuetudinario en América Latina*. Instituto Nacional Indigenista - Instituto Interamericano de Derechos Humanos. México. 1990.
- Esquivel Obregón, Toribio. *Apuntes para la historia del derecho en México*. Tomo I, Segunda edición. Editorial Porrúa, S. A. México. 1984.
- Fabila Montes de Oca, Manuel. *Cinco siglos de legislación agraria en México*. Secretaría de la Reforma Agraria - Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México. 1981.
- Gibbers, Wim, *Usos y costumbres, caciquismo e intolerancia religiosa*. Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño, A. C. 1996.
- González Casanova, Pablo. “Las etnias coloniales y el estado multiétnico”. México.

—Roitman Rossenman. *Democracia y Estado Multiétnico en América Latina*. UNAM y Demos. México. 1996.

González Cossío, Francisco. *Historia de la tenencia y explotación del campo desde la época precortesiana hasta las leyes del 6 de enero de 1915*. Tomo I. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1957.

Marion, Marie Odile y Dichtl, Singrid. *La dimensión invisible. México Indígena*. Número 24. Instituto Nacional Indigenista. México. 1988.

Stavenhagen, Rodolfo. *La situación de los derechos de los pueblos indígenas en América*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Organización de Estados Americanos. 1992.

Velasco Gutiérrez, Darío. *La normatividad de los usos y las costumbres indígenas, como un medio de defensa de la propiedad comunal*. Tesis Profesional. UNAM. México. 1995.

OTRAS FUENTES

Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Organización Internacional del Trabajo 1989.

Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales.

Constitución Política del Estado de Oaxaca.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

GÉNERO Y REPRESENTACIÓN

MONOPOLIO DE PARTIDOS POLÍTICOS
EN MATERIA ELECTORAL
VS.
DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES
DEL CIUDADANO
VACÍOS LEGISLATIVOS EN MATERIA ELECTORAL
EN EL ESTADO DE MICHOACÁN

*J. Felipe ÁLVAREZ ANDRADE**

SUMARIO: I. Introducción; II. Recomendaciones; III. Conclusiones.
IV. Síntesis. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La sociedad moderna se afirma sobre el principio de igualdad, sin embargo, este principio no ha logrado prevenir las desigualdades sociales contra las que quería luchar, hoy los criterios se han modificado, es decir, cuando no existe un sistema que remite a valores superiores, los términos igualdad y diversidad no son antagónicos sino interdependientes —parafraseando a Alain Touraine—:

“lejos de apuntar hacia un futuro brillante, la democracia debe tender hacia la reconstrucción de un espacio personal de vida y de las mediaciones políticas y sociales que lo protegen.”

Siguiendo la concepción del filósofo francés Cornelius Castoriadis vertida en el artículo “Política, Democracia y Elecciones”, de la revista *Metapolítica*, volumen 5 abril-junio 2001, en donde manifiesta la interrogante:

* Catedrático en la Universidad Latina de América en la ciudad de Morelia, Michoacán.

“¿Considera que los partidos políticos deben establecer alianzas con los sectores organizados de la sociedad civil? ¿Esto no llevaría a la distorsión del papel de los propios partidos políticos y de la misma sociedad? ¿Cuál debería ser la función de cada uno? –responde- Creo que autonomía social y autonomía individual, así como política y verdad constituyen dos caras de un mismo fenómeno: son creación de esa búsqueda interminable en lo social y en lo individual, considerando que la autonomía social requiere necesariamente de una organización social.”

Ante estos principios teóricos sociales buscamos bajarlos a un planteamiento más pragmático y ubicarnos en el escenario actual dentro de la apertura democrática y la mayor participación en la vida política por parte del ciudadano mexicano, en donde podemos observar serias lagunas jurídicas y vacíos legislativos que contraponen el espíritu de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida en 1917, donde acoge por una parte como objetos de tutela los derechos individuales, denominados derechos fundamentales, en el Título Primero, Capítulo I, y las prerrogativas del ciudadano en el orden político, en el Título Primero, Capítulo IV; y por otra el Ordenamiento Supremo de la Nación reconoce los derechos de carácter social o colectivo, como es el caso de los previstos en los artículos 3º, 27 y 123, mismos que en el devenir de los años incorpora otros derechos de esa naturaleza como lo son los de los partidos políticos, que se encuentran salvaguardados en el artículo 41 entre otras disposiciones.

Ante esta dualidad de protección de intereses por parte de la Constitución, es donde surge la interrogante de hasta donde puede ejercer el ciudadano el derecho de voto pasivo, es decir, el derecho de ser votado consagrado en el artículo 35 fracción II de la Carta Magna, sin violentar los derechos de los partidos políticos y concretamente las principales bases constitucionales rectoras de la creación, organización y funcionamiento de estos, estipuladas en el artículo 41, párrafo segundo, fracciones I y II, del mismo cuerpo normativo fundamental del país.

Asimismo es importante definir si en México se practica un monopolio de partidos políticos, ya sea absoluto o moderado, que atropelle los derechos político-electorales del ciudadano; y ante este ambiente jurídico-electoral resulta necesario analizar las diferentes opiniones calificadas en el tema, enfocadas puntualmente sobre el ejercicio y alcances en materia electoral de los partidos políticos

y los derechos que constitucionalmente posee cualquier ciudadano para votar y *ser votado* en cualquier contienda electoral, claro está, cumpliendo con los requisitos de la Ley Suprema y demás requisitos legales aplicables.

Para alcanzar este objetivo, amén de lo señalado anteriormente, es pertinente rescatar los antecedentes históricos de la legislación vigente, así como el Derecho Comparado en estos temas, con la finalidad de conocer el espíritu del Constituyente y las modificaciones que en el tiempo se han dado; de igual manera es de destacar el estudio que en materia jurídico electoral se ha litigado en los Tribunales Electorales para vislumbrar los avances alcanzados en este renglón, y por último lo que los Organismos de Derechos Humanos dictan en este sentido.

Una vez valorado este panorama se contará con las herramientas suficientes para debatir si efectivamente se cuenta con los soportes legales indispensables en las normas electorales secundarias para hacer efectivo el precepto constitucional que tiene todo ciudadano respecto del derecho pasivo de ser votado a través de una candidatura independiente para obtener un cargo de elección popular, o bien, si los derechos de los partidos políticos se encuentran mejor soportados en un marco legal que les permita cumplir y ejercer los derechos y las facultades que la misma Constitución les otorga, ante lo cual debemos concluir que si ambos son prerrogativas y derechos constitucionales deben tener la misma atención por parte del legislador, tanto federal como estatal, a efecto de darles iguales campos de desarrollo tanto político, como social y jurídico; toda vez que si no existe esta igualdad se estará contraviniendo la aplicación de una norma de carácter constitucional.

Para desarrollar un caso concreto, a manera de ejemplo sobre esta temática, nos ocuparemos de la legislación electoral en el Estado de Michoacán respecto de la regulación para salvaguardar la prerrogativa de un ciudadano a ser votado, que elige la vía de la candidatura independiente; y el soporte que tienen los partidos políticos para ser el único nexo entre el ciudadano y la postulación de candidatos, adquiriendo un carácter monopólico, no necesariamente previsto en la Constitución, resaltamos el término “no necesariamente” habida cuenta que sería admitir *a priori* que el Ordenamiento Supremo de la Nación tolera la práctica de un mo-

nopolio de partidos políticos, sin descartar que sean las propias Constituciones Políticas de las diversas entidades federativas y/o sus normas electorales adjetivas las que sean omisas en acatar los mandatos de la Constitución Política Federal, en este trabajo como ya se puntualizó solamente se analizará la del Estado de Michoacán, como alocución a una problemática generalizada en torno a la desigualdad normativa en el tratamiento de los derechos políticos del ciudadano, y el ejercicio de las facultades de los partidos políticos, concretamente en cuanto a la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

Por último y a manera de conclusión, este trabajo busca reforzar la opinión en el sentido de que es imperante la necesidad de cubrir el vacío legislativo en la normatividad electoral vigente para el Estado de Michoacán, relacionado con el derecho de voto pasivo de los ciudadanos, es decir, el derecho de ser votado, concretamente en el ámbito de las candidaturas independientes, toda vez que esta laguna no puede ser superada dentro del ámbito de la función jurisdiccional.

El método empleado para la interpretación de la Ley, como herramienta para entender en una retrospectiva histórica las motivaciones del Constituyente de Querétaro de 1917 que lo llevaron a normar el derecho de voto pasivo de los ciudadanos, que en otras palabras se traduce en el derecho a ser votado; en este sentido y analizando algunos de los conceptos empleados en el mensaje de proyecto de Constitución emitido por el general Venustiano Carranza dirigido al Congreso Constituyente en diciembre de 1916, destacamos los siguientes:

“Al proyectar la reforma de los artículos 35 y 36 de la constitución de 1857, se presentó la antigua y muy debatida cuestión de si debe concederse el voto activo a todos los ciudadanos sin excepción alguna, o si por el contrario, hay que otorgarlo solamente a los que estén en actitud de darlo de una manera eficaz, ya por su ilustración o bien por su situación económica; que les dé un interés mayor en la gestión de la cosa pública. Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para simular usurpaciones de poder, o da por resultado imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo.”

En este mismo contexto encontramos que el 2 de julio de 1918 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para la elección de Poderes Federales, en acatamiento a los lineamientos del Poder Constituyente, que en su Artículo 107 puntualmente señala en lo conducente para este trabajo que:

“Los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de éstos...”.

En otra esfera legislativa pero en el mismo orden de ideas, cabe resaltar que en la legislación del Estado de Michoacán se regulaba en los mismos términos la figura del candidato independiente, tal y como se desprende de la Ley Electoral para la Renovación del Poder Legislativo, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado el 22 de agosto de 1918, misma que expresaba en su artículo 13: “*Los partidos políticos y los candidatos independientes de todo partido político, podrán...*”; asimismo, la Ley Electoral a la que habrían de sujetarse las Elecciones Ordinarias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, del 18 de mayo de 1926, en el Capítulo V, de los Partidos Políticos y candidatos independientes, en su artículo 46, expresaba:

“Los partidos políticos y candidatos independientes tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señala esta ley...”.

De lo que se desprende que las candidaturas independientes fueron reguladas por la legislación secundaria bajo la vigencia del actual marco constitucional, concretamente de la fracción II del artículo 35 de la Constitución General de la República, y que tuvo una vigencia hasta el año 1946, cuando el Congreso de la Unión aprueba la Ley Electoral Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1946, y en cuyo cuerpo legal dejaron de regularse las candidaturas independientes; mientras que en Michoacán esta figura existió hasta el año 1955, cuando el Congreso Local aprobó la Ley Electoral para la renovación de Poderes Locales y Ayuntamientos, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado el 9 de noviembre de 1955, cuando en los mismos términos dejó de preverse la figura del candidato independiente.

En uno y otro caso, la desaparición de esa prerrogativa fue por motivaciones fundamentalmente políticas, creadas para los intereses de un partido político en el poder; sin embargo, actualmente con la transición democrática, en aras de una evolución político-

electoral, todavía quedan plasmadas en la norma algunos vicios de exclusión.

Por otra parte, en el Derecho Comparado, diversas disposiciones internacionales otorgan la libertad política que aquí nos ocupa tal y como se desprende de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 signada por nuestro país, cuyo artículo 21 expresa lo siguiente: Artículo 21.:

“1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del Poder Público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por Sufragio Universal e Igual y por Voto Secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre —aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, en 1948, y adoptada por nuestro país el 2 de mayo de 1948— expresa en su artículo XX las prerrogativas del Derecho de Sufragio y de participación en el Gobierno en los siguientes términos:

“Artículo XX: Toda persona legalmente capacitada tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, aprobada el 16 de diciembre de 1966 en su Artículo 25 señala:

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país...”

El depositario es la ONU, y la vinculación de México: 23 de marzo de 1981. Adhesión. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de

1980, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976-General. 23 de junio de 1981-México. Publicación *Diario Oficial de la Federación*: 20 de mayo de 1981. 22 de junio de 1981. Fe de erratas.

Las anteriores disposiciones internacionales sin duda deben ser observadas por las Constituciones Locales y los diferentes órganos electorales en congruencia con lo estipulado por el Artículo 133 de la Constitución General de la República.

En el caso que nos ocupa, la negación de un registro a un individuo para ejercer su derecho político-electoral de ser votado para un cargo, es por no ser postulado por un partido político, en términos de los artículos 34, fracción IV y del 153 del Código Electoral del Estado de Michoacán.

El artículo 8º de la Constitución Política del Estado de Michoacán establece, como derecho de los ciudadanos michoacanos, el de ser votado; el artículo 13 párrafo tercero, de dicho ordenamiento dispone que los partidos políticos tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y municipal, y como organizaciones de ciudadanos hace posible, mediante el sufragio, el acceso de éstos al ejercicio del poder público, con base en los programas, principios e ideas que postulen.

El artículo 21 del Código Electoral del Estado de Michoacán define a los partidos políticos como entidades de interés público, por medio de los cuales se asocian libremente los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos políticos; la fracción IV del artículo 34 de esta misma ley prevé, como derecho de los partidos políticos, la postulación de candidatos en las elecciones locales; por su parte, el artículo 153 del mismo ordenamiento establece los requisitos que debe contener la solicitud de registro de un candidato, fórmula o planilla de candidatos presentada por un partido político o coalición.

Ahora bien, como la ley electoral local no prevé la posibilidad de que entes distintos puedan solicitar su registro para participar en las elecciones, se infiere razonablemente que el legislador michoacano estableció el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos a los puestos de elección popular. Si la legislación michoacana adoptó un régimen que establece el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos

a cargos de elección popular, aunque no lo haya declarado expresamente, el problema que se debe resolver consiste en determinar si en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y/o en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos suscritos y ratificados por México se encuentra previsto un derecho fundamental de todo ciudadano para ser postulado como candidato independiente, de tal manera que el legislador no pueda limitarlo a través del establecimiento del derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos, con el objeto de determinar si la citada legislación del Estado de Michoacán es acorde o no, en este punto, con la Constitución Federal y los correspondientes instrumentos internacionales de derechos humanos.

Con la finalidad de reforzar lo hasta aquí expuesto, es importante enriquecer este trabajo con la opinión jurídica de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitida en la resolución del expediente SUP-JDC-037/2001 del juicio para la protección de los derechos político-electorales de ciudadano, y que en lo conducente manifiesta que:

“Este Órgano Jurisdiccional estima que de la interpretación de las disposiciones aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente del artículo 35, fracción II, así como de los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, ... no cabe desprender que el derecho de los ciudadanos a ser votados sea absoluto y no se pueda establecer límite legal alguno, por lo que no resulta inconstitucional ni violatoria del derecho internacional la negativa del registro como candidato independiente en la elección de gobernador del Estado —de Michoacán— ..., con base en que la Constitución Política del Estado de Michoacán y el Código Electoral de dicha entidad federativa establecen que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular y, por tanto, no contemplan las candidaturas independientes, atendiendo a las razones jurídicas que se exponen a continuación.

... si bien la disposición legal que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos, ciertamente constituye una limitación derivada de las calidades o condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer su derecho a ser votados, la misma no representa, per se, una vulneración de las normas y principios constitucionales o de los tratados internacionales, ya que estos ordenamientos no prohíben las limitaciones o restricciones legales a los derechos político-electorales ni

a los derechos fundamentales o humanos en general, sino que lo que prohíben es que tales limitaciones o restricciones sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin principio o valor constitucional o electoral fundamental.”

En este sentido y analizando esta postura podemos observar que en el marco jurídico aplicable, se establece que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado no es absoluto sino que se trata de un derecho fundamental de base o consagración constitucional y configuración legal, por lo que el legislador tiene la competencia para establecer ciertas delimitaciones al referido derecho a través de una ley, con el objeto de posibilitar su ejercicio y armonizarlo con otros derechos igualmente valiosos y determinados principios, valores o fines constitucionales.

Efectivamente estimamos que es un medio razonable, justificado y proporcional, que favorece en la realidad actual mexicana y, en particular, la del Estado de Michoacán, la vigencia armónica de los derechos político-electorales del ciudadano, así como la salvaguarda de los demás derechos, fines, principios y valores constitucionales involucrados, máxime si tomamos en consideración que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado para todos los cargos de elección popular (tanto federales como locales) se encuentra consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 35, fracción II del propio ordenamiento constitucional establece expresamente como prerrogativa del ciudadano:

“Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.”

Así pues, el ejercicio del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado requiere ser regulado o reglamentado a través de una Ley (Federal o Local, según el cargo de elección popular de que se trate), la cual debe ajustarse a las bases previstas en la propia Constitución Federal.

El derecho político electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal en cuanto a que deben establecerse en la ley las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos.

El contenido esencial o núcleo mínimo del derecho pasivo está previsto en la Constitución federal y la completa regulación de su ejercicio en cuanto a las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones para su ejercicio corresponde al Congreso de la Unión y a las respectivas Legislaturas Locales, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, siempre y cuando el legislador no establezca calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que se traduzcan en indebidas restricciones al derecho de voto pasivo o algún otro derecho de igual jerarquía o bien constitucional.

Para mayor abundamiento, el derecho político electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, como ya se manejó, en tanto que las normas electorales de rango legal que configuran el derecho al sufragio no lo limitan o restringen, en el entendido de que el legislador no puede imponer cualquier configuración, ya que sólo podrá establecer para el sufragio los requisitos legales necesarios para garantizar la vigencia integral de los diversos valores constitucionales protegidos, y entre otras, las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que puede establecer el legislador se encuentra el de ser postulado por un determinado partido político.

Con lo anteriormente expuesto podemos sustentar que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, partiendo de una interpretación sistemática, toda vez que no sólo deben establecerse en la ley las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos (artículo 35, fracción II), sino que las formas específicas como los partidos políticos tienen derecho a intervenir en los procesos electorales deben ser establecidas en la Ley (Federal o Local, según el tipo de elección de que se trate), sujetándose, claro está, a las bases previstas en la propia Constitución federal (artículo 41, segundo párrafo, fracción I) y que la elección de los gobernadores de los estados será directa e, igualmente, en los términos que dispongan las leyes electorales, locales respectivas (artículo 116, fracción I, segundo párrafo).

Estas calidades, a las que hemos venido haciendo referencia, y que son establecidas por la ley, deben respetar el contenido esencial de este derecho fundamental previsto constitucionalmente y han de estar razonablemente armonizadas con otros derechos fun-

damentales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad; en todo caso, tales requisitos o condiciones deben establecerse a favor del bien común o del interés general, por lo que el legislador no es autónomo, sino que su ámbito competencial está delimitado por la propia Constitución federal, debiendo salvaguardar otros principios, fines o valores constitucionales, como las democracias representativas, el sistema constitucional de partidos y los principios de certeza y objetividad que deben regir la función estatal de organizar las elecciones.

En cuanto al principio de que no existe un derecho político-electoral absoluto del ciudadano a ser votado sino que requiere ser regulado a través de una ley en cuanto a los requisitos, calidades, circunstancias y condiciones para ejercerlo, por lo que a manera de fundamentación podemos señalar que en lo dispuesto en los artículos 39; 40; 41; segundo párrafo, fracciones I y II, así como 116, fracción IV, incisos a, f, g, y h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una de las bases constitucionales más importantes es el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos, por lo que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias y al efecto de regular las calidades, circunstancias, requisitos y condiciones para ejercer el derecho político-electoral de ser votado, se debe cuidar el fortalecer y preservar el correspondiente sistema de partidos políticos, y su inclusión a nivel constitucional en 1977, teniendo por objeto elevar a estas asociaciones políticas al rango de entidades de interés público y encomendarles como tales la calidad de vehículos o intermediarios entre los ciudadanos como titulares de los derechos políticos y los órganos públicos, con el objeto de propiciar una más amplia participación de los ciudadanos mexicanos en los procesos y actividades electorales, mediante el ejercicio de dichos derechos políticos dentro del pluripartidismo, a fin de perfeccionar la democracia representativa, como sistema para elegir a los gobernantes y como modo de los mexicanos.

Elevados a la calidad de interés público sin incluirlos como órganos del Estado, es decir, los partidos políticos no forman parte de la administración, pero realizan una función pública de intermediación entre el Estado y la sociedad, confiándoles una contribución relevante en las tareas que los órganos del poder público

deben desempeñar para el desarrollo político y social de los mexicanos, con lo cual se constituyó lo que la doctrina y la propia iniciativa de reforma constitucional denominan un sistema de partidos políticos, y se concedió a éstos un conjunto de garantías y prerrogativas para facilitar su alta misión pública, identificándolos como la forma institucionalizada de la lucha por el poder político.

Como soporte a estos conceptos se pueden mencionar como las tres finalidades, que constitucionalmente están consideradas de interés público, son: I) Promover la participación en la vida democrática; II) Contribuir a la integración de la representación nacional, y III) Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Para cumplir con estos cometidos, se les dotó de financiamiento público y, asimismo, se sujetó su régimen económico interno a reglas concretas, por el interés que tiene la sociedad en la transparencia de la obtención y uso de los recursos de los partidos políticos.

Estas reglas son: a) El financiamiento público debe prevalecer sobre el de origen privado; b) Las erogaciones en campañas electorales están sujetas a un límite; c) Se establecen montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes, y d) La autoridad electoral fiscaliza las finanzas de los partidos, respecto de su origen y aplicación. De igual manera se les confirmó el derecho al uso, en forma permanente y equitativa, de los medios de comunicación social.

En el propio artículo 41 constitucional se menciona que el Poder Revisor de la Constitución previó la necesidad de que los partidos políticos siempre tuvieran participación en la vida democrática del país, además de participar en la integración de los órganos del poder público, deben realizar constantemente actividades políticas, relativas a la educación, capacitación e investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales, por lo que se entiende, que su función no se limita a los procesos electorales, sino que son actores preponderantes en la vida democrática del país.

De igual manera y como fundamento equitativo, ciertamente a los partidos políticos se les fortaleció, pero al mismo tiempo se les impusieron mayores cargas como requisito para el pleno goce de sus derechos en este ordenamiento constitucional en comento, como lo es el hecho de que para su constitución y registro, deben cumplir con los siguientes requerimientos:

- a) Formular una Declaración de Principios, y en congruencia con ellos, un programa de acción y estatutos que rijan sus actividades;
- b) Contar con cierta militancia distribuida en un determinado territorio;
- c) Celebrar Asambleas Distritales o Municipales, ante quien haga las veces de fedatario público, el que tiene la obligación de certificar que se cumpla con los requisitos establecidos en la ley, y la asistencia de los afiliados, mediante su respectiva identificación;
- d) Celebrar una Asamblea Nacional o Estatal Constitutiva, dependiendo del partido político de que se trate, y
- e) Presentar las solicitudes de su registro ante la autoridad electoral respectiva, acompañando los documentos necesarios para justificar que cumplen todas las condiciones requeridas en la ley.

En el cumplimiento a las funciones de orden público que les fueron conferidas, los partidos políticos deben sujetarse, entre otras, a las siguientes prescripciones:

- a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático, con respeto a la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
- b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto alterar el orden público;
- c) Mantener el núcleo de afiliados que fueron necesarios para obtener su registro;
- d) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalan sus estatutos para la postulación de candidatos;
- e) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;
- f) Contar con domicilio social para sus órganos directivos;
- g) Editar, por lo menos, una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;
- h) Sostener, por lo menos, un centro de formación política;
- i) Publicar y difundir, en los tiempos oficiales que le corresponden, de frecuencias de radio y televisión, la plataforma electoral del partido y sus candidatos que sostendrán en la elección de que se trate;
- j) Los partidos políticos están sujetos a un régimen de fiscalización sobre el origen y aplicación de los recursos, por parte de la autoridad electoral;

- k) Está previsto un régimen disciplinario o sancionador, al que están sujetos los partidos políticos, para el cumplimiento de cada una de sus obligaciones.

En conformidad con los estatutos de diversos partidos políticos, con frecuencia éstos dejan cierto número de candidaturas vacantes para ser ocupadas por ciudadanos externos o no afiliados al respectivo partido político.

Del análisis que de la norma constitucional se ha realizado hasta ahora no hemos encontrado ninguna disposición constitucional, ni la interpretación sistemática o funcional del conjunto de preceptos constitucionales aplicables, de la que se desprenda que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular, ni que al efecto estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas, el hecho de que la postulación de candidatos se encuentre dentro de los fines de los partidos políticos sólo constituye la expresión de ese hecho, pero en modo alguno conlleva la exclusión de otras entidades del ejercicio de tal derecho.

Por lo que se puede desprender que el objeto de la reforma del artículo 41 constitucional por lo que atañe a los partidos políticos, consistió en regular su existencia y funciones en la Carta Magna para poder configurar cabalmente su realidad jurídica, social y política, y asegurar su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, contribuyendo a garantizar su pleno y libre desarrollo con lo cual se resalta el carácter de protagonistas fundamentales en los procesos democráticos, tienen la calidad de cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y la formación del poder público, con cuya expresión, en vez de apuntar hacia el monopolio partidista en la integración de los órganos de representación popular, solo se les limita a su condición de coadyuvantes, asimismo se les reconoce un papel decisivo en el presente y el futuro del desarrollo institucional, los partidos políticos se conceptúan como entidades cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo y en hacer posible mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postulan, los partidos políticos

nacionales son los mejores canales para la acción política del pueblo, por lo que se les reconoce el derecho a intervenir también en las elecciones estatales y municipales.

La reforma comprende los procesos electorales a fin de que, dentro del pluripartidismo, todos los ciudadanos con derecho constitucional pueden votar y ser votados para los cargos de elección popular, pero en ningún momento implica un pronunciamiento claro y directo de que los partidos políticos tengan la facultad exclusiva de postular candidatos a cargos de elección popular, en su caso, la propuesta del monopolio tendría que haber sido clara, expresa e indudable, por lo que es competencia del legislador (ya sea federal o local), regular a través de una ley las calidades, condiciones, circunstancias y requisitos del derecho político electoral de los ciudadanos a ser votados, determinar si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a cargos de elección popular o si también se permiten candidaturas independientes, cabe destacar que el Poder Revisor de la Constitución expresamente rechazó incorporar a nivel constitucional el derecho de todo ciudadano a participar como candidato independiente para los cargos de elección popular.

En este sentido y en alusión a las candidaturas independientes, las discusiones parlamentarias relativas a la iniciativa del veinticinco de julio de 1996, respecto del decreto de reforma de los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto se encuentra aún en vigor, suscitaron intervenciones de algunos legisladores que, en oposición a la mayoría, proponían que se incluyeran las candidaturas independientes al proyecto de reforma política constitucional.

Es por ello que el tema de las candidaturas independientes no es nuevo sino, por el contrario, ya fue abordado por el Poder Revisor de la Constitución, quien llegó a la determinación de no incorporar las candidaturas independientes.

Es por ello que el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, condiciones, requisitos o términos para el ejercicio del derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados, así como para armonizarlo con otros derechos fundamentales de la misma jerarquía (particularmente, el derecho de igualdad) y salvaguardar los principios y valores tutelados en la pro-

pia Constitución (como son la democracia representativa, el sistema plural de partidos políticos y los principios de certeza y objetividad que deben regir la función estatal electoral), atendiendo a las particularidades del desarrollo político y social en cada circunscripción electoral, se encuentran facultados para establecer la participación en los procesos electorales tanto de los partidos políticos como de candidatos independientes; o bien, el derecho exclusivo de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos de elección popular, siempre y cuando en este último caso no se exija que el respectivo ciudadano se encuentre afiliado a algún partido político y la creación de partidos políticos nuevos sea accesible al común de los partidos políticos como de candidatos independientes.

Asimismo, los requerimientos precisados en la Ley Electoral Mexicana de 1918, ponen en evidencia la necesidad de que las candidaturas independientes se encuentren sujetas a algunos requisitos, de los que se desprenda que los candidatos debían tener cierta representatividad o impacto en el electorado, bases de organización que pudieran hacer posible el cumplimiento de la campaña electoral y la obtención del voto de manera libre y razonada.

Ahora bien, si los ciudadanos pretendieran hacer uso de su derecho a ser votado, con la sola manifestación de voluntad de aspirar a un cargo público, sin la exigencia de otros requisitos de operatividad que sirvieran de garantía frente al electorado, la presencia de candidatos independientes en esas circunstancias, se podría traducir en una situación de inequidad respecto de los partidos políticos, al exigirse a éstos muchos más requisitos que la postulación de un ciudadano sin estar sujeta ésta a regulación alguna y, a su vez, se podría propiciar el debilitamiento de los partidos políticos, como entes organizados para cumplir los fines constitucionales que les fueron encomendados, en contra de los claros propósitos establecidos en la Constitución, para conseguir su fortaleza y desarrollo.

Además de lo anterior, existiría la posibilidad de llegar a la falta de operatividad del proceso electoral, pues con la participación de candidatos independientes sin sustento normativo alguno, no podrían tener efectividad los mecanismos previstos en la ley para lograr la integración de los órganos públicos, como son los actos preparatorios de la jornada electoral, en cuanto a la integración de los órganos electorales, reglas para el gasto de topes de campaña,

formación de la papelería electoral, así como los desarrollados durante los comicios sobre la vigilancia, recepción y cómputo del voto, al igual que la falta de normas de fiscalización y control.

Para un mayor sustento se puede presentar como base el Derecho Comparado Latinoamericano, en donde es posible distinguir tres tipos o formas de regulación constitucional para la presentación, postulación o propuesta de candidaturas a cargos de elección popular, ya sea que establezcan el llamado “monopolio” o derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación (v. gr., El Salvador): la previsión explícita tanto de las candidaturas partidistas como de candidaturas independientes o no partidistas (v.gr., Chile y Venezuela), así como la previsión del derecho de los partidos políticos para postular candidatos pero sin contemplar ni proscribir las candidaturas independientes o no partidistas y, por tanto, delegando o confiriendo al legislador la competencia o atribución para legislar sobre el particular, el cual ha optado por establecer legalmente el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos (como Argentina y México), o bien, ha permitido legalmente tanto la postulación de candidaturas partidistas como de candidaturas independientes o no partidistas (como en Honduras); o incluso, ha admitido candidaturas independientes sólo en el ámbito municipal, mas no en los cargos nacionales, cuyos candidatos en estos últimos requieren ser propuestos por partidos políticos (v. gr., Guatemala y Panamá).

Atendiendo a las implicaciones formales y materiales del derecho político en cuestión, así como a sus alcances que se prevén en normas fundamentales del sistema jurídico nacional, particularmente en los instrumentos internacionales de derechos humanos, debe concluirse que la prerrogativa del ciudadano para poder ser votado a los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, no tiene carácter absoluto, sino se trata de un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, cuyos contornos deben establecerse por el órgano legislativo correspondiente, garantizando condiciones de igualdad que respeten los principios y bases del sistema democrático nacional.

Como soporte a lo expuesto manejaremos la óptica de los Derechos Humanos donde podemos advertir que La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el documento denominado

“Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México 1998”, considera lo siguiente:

“El derecho de acceso a la contienda electoral.

445. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una obligación y un derecho de los ciudadanos mexicanos, el votar y ser votado. También señala cuáles son los requisitos que los ciudadanos deben cubrir para aspirar a algún puesto de representación popular. Entre éstos, no figura el de ser postulado por algún partido político. Sin embargo, la ley reglamentaria, es decir el COFIPE, señala en su artículo 175, inciso 1, que “...corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.

446. En estos términos, toda la candidatura independiente es invalidada desde un principio. Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacer obligadamente bajo las siglas de algún partido político.

II. RECOMENDACIONES

“501. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado Mexicano las siguientes recomendaciones:

502. Que adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia.”

Sin embargo, teniendo en cuenta la interpretación gramatical del artículo 35, fracción II, constitucional y la interpretación sistemática y funcional de las disposiciones aplicables del propio ordenamiento, con la salvedad de las acciones de inconstitucionalidad que son competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se debe desprender de estos preceptos el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado son base constitucional y configuración legal, por lo que es de competencia del legislador delimitar su alcance, y en su caso contemplar o rechazar a nivel constitucional en su ámbito el referido derecho, en otras palabras no existe un

derecho político-electoral absoluto del ciudadano a ser votado sino que requiere ser regulado a través de una ley.

Los derechos político-electorales de votar y ser votado son derechos de delimitación legal, porque su extensión no está determinada definitivamente por su mera enunciación en la Constitución o en los tratados internacionales, sino que requiere de ser precisada por el legislador a través de la Ley. Se requiere que las leyes establezcan los límites concretos de los citados derechos fundamentales, así como las calidades y los términos y modalidades bajo los cuales serán ejercidos.

La configuración legal del derecho político-electoral de ser votado implica:

- a) Establecer los procedimientos a través de los cuales el derecho a ser votado sea ejercido, así como estructurar y dotar de atribuciones a las instituciones o autoridades que garantizarán que tales procedimientos efectivamente estén disponibles y sean accesibles;
- b) Armonizar entre sí al referido derecho político-electoral con otros derechos políticos y a éstos con los demás derechos fundamentales, delimitando para el sufragio la extensión más amplia posible de libertad e igualdad en su ejercicio, pero sin que esto se traduzca en negar de manera injustificada, irrazonable o desproporcionada, la realización de otro derecho fundamental o principio constitucional, y
- c) Salvaguardar otros bienes, principios, fines o valores constitucionales, como podrían ser la democracia representativa, la celebración de elecciones libres y auténticas, el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos, así como los principios de certeza y objetividad que deben orientar la función estatal electoral.

Sin embargo, se debe estar consciente que la multiplicación de aspirantes a los cargos públicos da lugar a que el proceso electoral no resulte operativo, por la complicación que se generara en sus diversas etapas, a saber:

- a) Las campañas electorales, ante la intervención de un gran número de ciudadanos como candidatos, en lugar de cumplir su función proselitista y de orientación, podrían llevar a la total confusión por saturación con lo que los ciudadanos electores no adquirirían, en

realidad, un conocimiento verdadero de los candidatos y sus ofertas políticas, y con esto se verían impedidos para decidir con libertad y conocimiento la inclinación del voto;

- b) La preparación de la documentación electoral se complicaría en la medida en que se tendría que incluir en ésta a todos los ciudadanos que quisieran participar como candidatos, que podrían alcanzar números exagerados, de cientos o de miles;
- c) El ejercicio del derecho de los contendientes de vigilar los comicios, será también difícil, porque todos los candidatos o aspirantes querrían tener a sus propios representantes en las mesas de votación, lo que entorpecería la emisión del voto y la función electoral, sobre todo si se tiene en cuenta que lo ordinario es que se les conceda derecho a voz y a formular reclamaciones ante los funcionarios de casilla;
- d) Esto mismo ocurriría durante el cómputo de votos;
- e) La proliferación de candidatos, por la falta de reglamentación del derecho a ser votado, también tendría como consecuencia el fraccionamiento excesivo de la votación, con el riesgo de que resultara ganador un candidato con una mayoría relativa insignificante, con la consecuente falta de legitimidad ante la generalidad de los electores, que podrían permear para la ingobernabilidad y dar lugar a conflictos poselectorales, y
- f) Las consecuencias del escenario expuesto consistirían en que en aras de la mayor apertura hacia el derecho de ser votado, se afectarían derechos a terceros, concretamente, el derecho de los ciudadanos a votar en condiciones adecuadas, con libertad, certeza y seguridad, y el propio derecho a ser votado de los demás candidatos, y a la vez el desquiciamiento del sistema electoral, así como el eventual debilitamiento del sistema plural de partidos políticos.

Una vez ampliado el punto anterior podremos ubicarnos en el problema que se debe resolver, que consiste en determinar si en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra previsto el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos; y toda vez que las principales bases constitucionales rectoras de la creación, organización y funcionamiento de los partidos políticos, se encuentran en el artículo 41, párrafo segundo, fracciones I y II de la Ley Fundamental del país, que a la letra dice:

“Artículo 41:. . .

La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I.- Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos;

II.- La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad

igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año, y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

“La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”

Podemos concluir que en el contenido literal del texto transcrito, no se tiene necesariamente que considerar que incluye la exclusividad del derecho para postular candidatos en las elecciones populares, a favor de los partidos políticos, porque en dicho texto no está empleado algún enunciado, expresión o vocablo, mediante el cual se exprese tal exclusividad, o del que se advierta, claramente, la exclusión de las personas jurídicas o físicas, que no tengan la calidad de partido político, respecto al derecho de postulación.

Por lo que atañe a los partidos políticos jurídicamente se buscó regular su existencia y funciones en la Ley Suprema, para poder configurar cabalmente su realidad jurídica, social y política, y asegurar su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, contribuyendo a garantizar su pleno y libre desarrollo, con lo cual se resalta el carácter de protagonistas fundamentales en los procesos democráticos, de los partidos políticos, los que no deben faltar de ninguna manera en ellos, pero no se dice que tales procesos comiciales constituyan un ámbito reservado nada más para ellos, en cuanto a la presentación de propuestas y candidatos.

Se trató también de reconocerles o conferirles la calidad de cuerpos intermedios de la sociedad, que coadyuven a integrar la representación nacional y la formación del poder público, con cuya expresión, en vez de apuntar hacia el monopolio partidista en la integración de los órganos de representación popular, contribuye en apoyo al criterio de que no se consagró dicho monopolio al reconocerles

la calidad de coadyuvantes, toda vez que coadyuvar significa contribuir, asistir o ayudar a la consecución de alguna cosa, lo que implica que el sujeto o sujetos que coadyuvan no son los únicos que realizan las acciones necesarias para conseguir el objetivo propuesto.

Se les asigna o reconoce, a los partidos políticos, un papel decisivo en el presente y futuro del desarrollo institucional, pero no la titularidad en dicho desarrollo, se enfatiza que los partidos políticos se conceptúan como entidades cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo y en hacer posible mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postulan, pero no que únicamente los entes partidistas pueden actuar para el logro de ese objetivo.

El carácter de interés público que se les reconoce conduce a conferir al estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar los elementos mínimos requeridos para la acción encaminada a recabar la adhesión ciudadana. Con esto, tampoco se proporcionan bases para considerar que se otorgó el monopolio para la postulación de candidatos, de que se viene tratando.

Se estima que, por definición, los partidos políticos nacionales son los mejores canales para la acción política del pueblo, por lo que se les reconoce el derecho a intervenir también en las elecciones estatales y municipales, y no el de sustentar el supuesto monopolio que es materia de investigación.

Finalmente, se enfatiza que con las reformas se tiene como propósito el establecimiento de las condiciones para la existencia de un sistema de partidos más dinámicos, pero no el de conducir las actividades electorales nada más a través de estos canales.

De todo lo anterior se concluye lo siguiente:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene ni admite, como regla absoluta, el monopolio de los partidos políticos, en el ejercicio del derecho para postular candidatos en elecciones populares;
- b) La Ley Fundamental del país sí contiene y admite dicha exclusividad, respecto a las elecciones que se lleven a cabo bajo el principio de representación proporcional;

- c) La Carta Magna prevé la facultad exclusiva de los partidos políticos para registrar fórmulas de candidatos en la elección de Senadores de primera minoría, y
- d) En consecuencia, el monopolio partidista, para la postulación de candidatos en elecciones regidas por el principio de mayoría relativa, debe considerarse contrario al Ordenamiento Supremo de la Nación, con excepción de la elección de Senadores de primera minoría, mencionada en el inciso c) que antecede.

De ahí que resulten inconstitucionales las normas de la legislación electoral del Estado de Michoacán, que ubica dentro del citado monopolio de los partidos políticos para postular candidatos, la elección de gobernador, al no hacer ningún distingo.

La Constitución General de la República, que se expidió en mil novecientos diecisiete, acogió desde un principio, como objetos de tutela, los derechos individuales: los denominados derechos fundamentales, en el Título Primero, Capítulo I, y las prerrogativas del ciudadano, en el orden político, en el Título Primero, Capítulo IV.

Empero, a la vez, el Ordenamiento Supremo de la Nación recogió derechos de carácter social o colectivos, como es el caso de los previstos en los artículos 3, 27 y 123, y durante su larga vigencia vino también incorporando otros derechos, que podrían considerarse, en alguna medida, de esa naturaleza, como son los de los partidos políticos, que se encuentran salvaguardados en el artículo 41 y en otras disposiciones.

De tal manera que, en la actualidad, se encuentran igualmente protegidos los derechos fundamentales de carácter individual, entre los cuales se incluyen los derechos políticos del ciudadano, y los derechos colectivos, de los que forman parte los derechos de los partidos políticos.

Como último punto y con el ánimo de no ser omisos en otros criterios que sobre este tema versan en el ambiente electoral actual, recapitulamos la posición de los que afirman que cuando se habla de constitucionalización de los partidos políticos, se está haciendo referencia a aquel el carácter que anteriormente se le reconocía sólo en la ley, ahora también forma parte de la Constitución General, para dejar en claro su calidad como intermediarios indispensables, y sin los cuales no sería posible el acceso de los ciudadanos a los

cargos de elección popular, por lo que esgrimen que nuestro sistema constitucional sí estableció el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos a puestos de elección popular, sin que la prerrogativa contenida en la fracción II del artículo 35 fuera base suficiente para estimar lo contrario, puestos que del referido artículo 41 se interpreta que los partidos políticos sólo pueden postular como candidatos a aquellas personas que satisfagan los requisitos de ciudadanos y se encuentren en pleno goce de los derechos políticos, sosteniendo por tanto que la única vía de postulación de candidatos es por conducto de los partidos políticos, sin que de ello derive limitación alguna a la prerrogativa constitucional de ser votado, si de la misma constitución dimanaran los conductos para ejercerla.

En este sentido consideramos que si se aceptara la tesis de que los partidos políticos fuesen la única vía de acceso para que el ciudadano pudiera hacer efectivo su derecho de ser votado, se tendría que aceptar *per se* que en nuestro sistema de partidos políticos se encuentran albergadas todas las posibles ideologías que pudiera tener el ser humano, o por lo menos que las diferentes fórmulas políticas reconocidas en nuestro sistema, ofrecieran una gama ideológica y política importante, que diera por satisfechos los intereses de los ciudadanos para afiliarse a alguno de ellos, en alguna de sus formas, y que en la opinión de Maurice Duverger, en su libro *Los Partidos Políticos*, menciona que la naturaleza de la participación partidista puede ser de diferentes grados “*electores, simpatizantes, miembros, militantes se oponen menos por la intensidad de sus lazos con el partido que por la calidad de éstos*”, y aunque cada categoría corresponda a un grado de participación, para nuestro objeto de estudio sería perfectamente viable que la legislación michoacana y los partidos políticos contemplaran el grado de participación en sus postulados, por parte de los partidos, y la legislación pudiera regular puntualmente la inscripción independiente del ciudadano.

Con estas opiniones, quizá encontradas, de la práctica o no del monopolio de partidos en nuestro país a nivel constitucional, podemos resaltar de ellas que ciertamente ofrecen una posibilidad para no hacer nugatorio el derecho ciudadano de ser votado en elecciones para ocupar un cargo de representación popular, y que el problema estriba radicalmente en la atención del legislador para hacer accesible tal derecho a través de la normatividad específica.

III. CONCLUSIONES

Como vemos, existen posiciones encontradas sobre la práctica del monopolio de los partidos políticos, que se contraponen con el derecho político del ciudadano de ser votado para ocupar un cargo de elección popular, y principalmente las posturas que se han debatido son la del monopolio absoluto de los partidos políticos *versus* la posición que establece que no hay tal monopolio, sino más bien vacíos en las normas aplicables del precepto constitucional a que se refiere el artículo 35 en su fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto y para sintetizar la intención de este trabajo en el ámbito federal o aplicado en la Constitución Política del Estado de Michoacán, es posible concluir que en los actuales procesos electorales que se fundan en el ejercicio del voto universal y directo, resultarían perjudiciales las candidaturas independientes que no estuvieran sujetas a regulación alguna, quedando demostrado en el cuerpo del presente trabajo que para aplicar los medios para el ejercicio de este derecho, debe exigirse el cumplimiento de ciertos ejercicios tendientes a garantizar que su actuación en el proceso sea eficaz y operativa, sin limitar el derecho a ser votado de los demás candidatos y el del sufragio libre de los electores.

En esta virtud, nos parece indudablemente claro que el legislador se encuentra obligado, constitucionalmente, a emitir esa regulación, y que al no haberla llevado a cabo, ha incurrido en una inconstitucionalidad por omisión, con perjuicio de los ciudadanos que aspiren a contender en las elecciones populares de manera independiente, sin la militancia y postulación de algún partido político.

Es por ello, que en la legislación michoacana se advierte esa omisión, porque no contiene disposiciones para regular los distintos aspectos mencionados, a fin de no dar lugar al acceso de los candidatos independientes, toda vez que sus disposiciones apuntan sólo en el sentido de la participación de los partidos políticos, por lo que resulta incuestionable que existe un vacío o laguna legislativa en torno al ejercicio y el derecho de ser votado de forma independiente de los partidos políticos y coaliciones, porque en la ley no hay elementos indispensables para que se pueda ejercer adecuadamente ese dere-

cho, considerando la forma en que se encuentra regulada la organización de las elecciones y el actual sistema de partidos.

Por lo que resultaría necesario que en el Sistema Electoral del Estado de Michoacán se regulara la participación de candidatos independientes, concordando con los aspectos que en vía de ejemplo propone en su voto aclaratorio la Magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y el Magistrado Eloy Fuentes Cerda, en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC-037/2001, que a continuación se citan:

“1. Los requisitos que debe reunir un ciudadano para obtener de la autoridad electoral el registro como candidato independiente (además de los requisitos de elegibilidad), en los que debe tenerse en cuenta:

a) Determinar representatividad o apoyo de la ciudadanía, la cual debe ser considerable, no sólo para evitar la proliferación de candidaturas, sino también para estimar que existen condiciones reales de competencia respecto de los candidatos de los partidos políticos;

b) Una organización, aunque fuera eventual, para el único fin de contender y ejecutar adecuadamente el cargo para el cual se postula, de llegar a obtenerlo;

c) Contar con un programa o plataforma política.

d) Alguna declaración de principios; la obligación de no someterse a acuerdo alguno por el que se subordine a alguna organización internacional o lo haga depender de entidades políticas extranjeras; el deber de no solicitar y rechazar todo apoyo de entidades u organizaciones extranjeras, así como de organizaciones religiosas o iglesias; y el deber de llevar a cabo sus actividades sin violencia, por medios pacíficos y por la vía democrática.

e) La comprobación de no depender o estar subordinado a una organización política extranjera o religiosa.

2. Los derechos y obligaciones que le correspondan a un candidato independiente dentro del proceso electoral, en los que se podrían contar:

a) Si deben usar o no un distintivo (emblema o colores).

b) Prerrogativas: uso de medios de comunicación y financiamiento público.

c) Mantener adecuadamente su organización y sus recursos materiales.

d) Establecer y mantener domicilio para la candidatura y comunicarlo a las autoridades electorales.

e) Cumplir los acuerdos de tales autoridades.

f) Dar difusión a su plataforma electoral en determinada forma y periodicidad.

g) Respetar su declaración de principios, así como los que rige el proceso electoral.

h) Permitir auditorías sobre el origen y manejo de sus finanzas a cargo de la autoridad electoral, etc.

3. La forma y medida en que tendrá acceso a los medios de comunicación para promover su candidatura, sin afectar los derechos que al respecto tienen los partidos políticos, es decir, tratando de guardar equidad, considerando la naturaleza y funciones de los partidos políticos y, a su vez, la condición o posición que ha de guardar el candidato independiente en relación con ellos.

4. Su financiamiento; tomando en consideración si puede ser público o privado, en qué monto, cómo debe aplicarlo; si se le va a establecer un tope de gastos y en qué medida, todo esto tratando de guardar equidad con el derecho que al efecto tienen los partidos políticos.

5. Finalmente, cuáles reglas se van a adoptar para la fiscalización sobre el origen y aplicación de sus recursos por la autoridad federal.

Tales regulaciones estarán orientadas a ser posible la contienda electoral, con la participación, también, de los candidatos independientes, en condiciones de equidad y respeto a los demás principios rectores de todo proceso electoral.”

Estas propuestas las consideramos técnicamente analizadas y es por ello que las traemos a las conclusiones de este trabajo, partiendo del vacío de la legislación electoral michoacana, al no contar esta con reglas mínimas, o elementos esenciales para el ejercicio del derecho a ser votado en forma independiente.

Lo anterior partiendo de la premisa de que el derecho a ser votado, en forma independiente este admitido para cierto tipo de elecciones, desde el punto de vista constitucionalista, y no existen para el caso concreto en la legislación local del Estado de Michoacán, las normas necesarias para su ejercicio en forma cierta y eficiente.

Ante esto consideramos como una obligación de la función legislativa saldar este vacío legislativo, toda vez que aunque este derecho político esté reconocido por nuestra Ley Fundamental, no está reconocido en la legislación ordinaria del Estado de Michoacán, por lo que no se puede exigir su cumplimiento dentro de los límites de la función jurisdiccional, toda vez que como se menciona por los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación previamente citados, sustentan que:

“En la actualidad las omisiones o vacíos legislativos, es decir, la ausencia de normas generales y abstractas necesarias para hacer efectivo un derecho consagrado en la Constitución, se ha venido convirtiendo en objeto de control de la constitucionalidad, por parte de los tribunales correspondientes, ya que de otra manera, la eficiencia, la vigencia y la efectividad de tal derecho quedarían subordinados a la voluntad de los poderes constituidos, y de ese modo, serían estos los que determinarían cuándo emitir las disposiciones pertinentes que dieran vigencia y efectividad a los derechos consagrados en la Carta Magna.”

Para alcanzar el pleno objetivo que se busca en nuestra democracia, que sin duda consideramos incipiente, es menester poner especial cuidado en los vacíos legislativos y jurídicos que se encuentren contenidos en nuestra normatividad, con el objeto de ubicarnos en un estadio en donde se garantice efectivamente la función de nuestro sistema político electoral, con respeto pleno a los partidos políticos y en un marco de equidad con los derechos políticos del ciudadano.

IV. SÍNTESIS

La sociedad moderna se afirma sobre el principio de igualdad, sin embargo, este principio no ha logrado prevenir las desigualdades sociales contra las que quería luchar. Hoy los criterios se han modificado, es decir, cuando no existe un sistema que remite a valores superiores, los términos igualdad y diversidad no son antagónicos sino interdependientes —parafraseando a Touraine—; lejos de apuntar hacia un futuro brillante, la democracia debe tender hacia la reconstrucción de un espacio personal de vida y de las mediaciones políticas y sociales que lo protegen.

Ante el escenario actual dentro de la apertura democrática y la mayor participación en la vida política por parte del ciudadano mexicano, podemos observar serias lagunas jurídicas y vacíos legislativos que contraponen el espíritu de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expedida en 1917, donde acoge por una parte como objetos de tutela los derechos individuales, denominados derechos fundamentales, en el Título Primero, Capítulo I, y las prerrogativas del ciudadano en el orden político, en el

Título Primero, Capítulo IV; y por otra el Ordenamiento Supremo de la Nación reconoce los derechos de carácter social o colectivo, como es el caso de los previstos en los artículos 3º, 27 y 123, mismos que en el devenir de los años incorpora otros derechos de esa naturaleza como lo son los de los partidos políticos, que se encuentran salvaguardados en el artículo 41, entre otras disposiciones.

Ante esta dualidad de protección de intereses por parte de la Constitución, es donde surge la interrogante de hasta dónde puede ejercer el ciudadano el derecho de voto pasivo, es decir, el derecho de ser votado consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Carta Magna, sin violentar los derechos de los partidos políticos y concretamente las principales bases constitucionales rectoras de la creación, organización y funcionamiento de estos, estipuladas en el artículo 41, párrafo segundo, fracciones I y II, del mismo cuerpo normativo fundamental del país.

Asimismo es importante definir si en México se practica un monopolio de partidos políticos, ya sea absoluto o moderado, que atropelle los derechos político-electorales del ciudadano; y ante este ambiente jurídico-electoral resulta necesario analizar las diferentes opiniones calificadas en el tema, enfocadas puntualmente sobre el ejercicio y alcances en materia electoral de los partidos políticos y los derechos que constitucionalmente posee cualquier ciudadano para votar y *ser votado* en cualquier contienda electoral, claro está, cumpliendo con los requisitos de la Ley Suprema y demás requisitos legales aplicables.

Para alcanzar este objetivo, amén de lo señalado anteriormente, es pertinente rescatar los antecedentes históricos de la legislación vigente, así como el Derecho Comparado en estos temas, con la finalidad de conocer el espíritu del constituyente y las modificaciones que en el tiempo se han dado; de igual manera es de destacar el estudio que en materia jurídico-electoral se ha litigado en los Tribunales Electorales para vislumbrar los avances alcanzados en este renglón, y por último lo que los Organismos de Derechos Humanos dictan en este sentido.

Una vez valorado este panorama se contará con las herramientas suficientes para debatir si efectivamente se cuenta con los soportes legales indispensables en las normas electorales secundarias para hacer efectivo el precepto constitucional que tiene todo ciu-

dadano respecto del derecho pasivo de ser votado a través de una candidatura independiente para obtener un cargo de elección popular, o bien, si los derechos de los partidos políticos se encuentran mejor soportados en un marco legal que les permita cumplir y ejercer los derechos y las facultades que la misma Constitución les otorga, ante lo cual debemos concluir que si ambos son prerrogativas y derechos constitucionales deben tener la misma atención por parte del legislador, tanto federal como estatal, a efecto de darles iguales campos de desarrollo tanto político, como social y jurídico; toda vez que si no existe esta igualdad se estará contraviniendo la aplicación de una norma de carácter constitucional.

Para desarrollar un caso concreto, a manera de ejemplo sobre esta temática, nos ocuparemos de la legislación electoral en el Estado de Michoacán respecto de la regulación para salvaguardar la prerrogativa de un ciudadano a ser votado, que elige la vía de la candidatura independiente; y el soporte que tienen los partidos políticos para ser el único nexo entre el ciudadano y la postulación de candidatos, adquiriendo un carácter monopólico, no necesariamente previsto en la Constitución, resaltamos el término “no necesariamente” habida cuenta que sería admitir *a priori* que el Ordenamiento Supremo de la Nación tolera la practica de un monopolio de partidos políticos, sin descartar que sean las propias Constituciones Políticas de las diversas entidades federativas y/o su marco electoral normativo las que sean omisas en acatar los mandatos de la Constitución Política Federal, en este trabajo como ya se puntualizó solamente se analizó la del Estado de Michoacán, como alocución a una problemática generalizada en torno a la desigualdad normativa en el tratamiento de los derechos políticos del ciudadano, y el ejercicio de las facultades de los partidos políticos, concretamente en cuanto a la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

Por último y a manera de conclusión este trabajo busca reforzar la opinión en el sentido de que es imperante la necesidad de cubrir el vacío legislativo en materia electoral que contienen las normas aplicables del Estado de Michoacán, relacionado con el derecho de voto pasivo de los ciudadanos, es decir, el derecho de ser votado, concretamente en el ámbito de las candidaturas independientes, toda vez que esta laguna no puede ser superada dentro del ámbito de la función jurisdiccional.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM; Ed. Porrúa.

Constitución Política del Estado de Michoacán, comentada; Cuadernos Michoacanos de Derecho.

Código Electoral del Estado de Michoacán, Cuadernos Michoacanos de Derecho.

Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*; Ed. Fondo de Cultura Económica.

Touraine, Alain, *Igualdad y Diversidad (Las Nuevas Tareas de la Democracia)*; Ed. Fondo de Cultura Económica.

Revistas:

Revista *Meta Política*, volumen 5 abril-junio 2001 (18), Los Nuevos Adjetivos de la Democracia.

Documentos jurídicos:

La resolución dentro del expediente SUP-JDC-037/2001, dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano resuelto en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Voto aclaratorio en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-037/2001.

LAS CUOTAS ELECTORALES DE GÉNERO Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD: CONCEPTO, PROBLEMAS Y APLICACIÓN EN MÉXICO

*Miguel CARBONELL**

SUMARIO: I. Introducción: constitucionalismo e igualdad; II. ¿Qué son las cuotas electorales de género?; III. Las razones a favor y en contra de las cuotas electorales de género; IV. Las cuotas electorales en México; V. Las cuotas y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN: CONSTITUCIONALISMO E IGUALDAD

El principio de igualdad es uno de los más importantes fundamentos del Estado constitucional. Ha estado presente en casi toda la historia del constitucionalismo y, desde luego, en la práctica de los Estados constitucionales contemporáneos.

La igualdad ha estado recogida desde el artículo 1 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, cuyo texto estableció: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común”.

En general, el tema de la igualdad puede ser estudiado desde varios puntos de vista. Desde una óptica jurídica, la cuestión fundamental es contestar a la pregunta de “¿cómo lograr la igualdad?”. Al estar el principio de igualdad recogido en los textos constitucionales (por ejemplo, en el artículo 1° de la Constitución Mexicana, que contiene el triple mandato de la igualdad en los derechos fundamentales —pá-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

rrafo primero—, la prohibición de la esclavitud —párrafo segundo— y la prohibición de discriminar —párrafo tercero—, como normas de tutela del valor de la igualdad), desde el punto de vista de la dogmática constitucional no tenemos la necesidad de justificarlo como valor, sino de explicar las condiciones para aplicarlo.

El concepto de igualdad, desde una óptica normativa, es un concepto indeterminado, que requiere de un esfuerzo creativo importante por parte del intérprete al momento de juzgar si una determinada norma o situación puede lesionarlo. Tiene razón Francisco Rubio Llorente cuando afirma que “la igualdad designa un concepto relacional, no una cualidad de una persona, de un objeto (material o ideal), o de una situación, cuya existencia pueda ser afirmada o negada como descripción de esa realidad aisladamente considerada; es siempre una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones. Es siempre el resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de elementos (en el caso límite, al menos una dualidad), los términos de la comparación, entre los cuales debe existir al mismo tiempo alguna diversidad, aunque sólo sea espacial y/o temporal, pues de otro modo, como es obvio, no cabría hablar de pluralidad. La diferencia, al menos numérica, entre los elementos comparados es condición de posibilidad del juicio de igualdad” (Rubio Llorente, 1993, p. 640).

Es en buena medida debido a esta indeterminación que el uso que del principio de igualdad han hecho los tribunales constitucionales ha sido especialmente intenso, al grado de suscitar no pocas críticas de algunos analistas y al grado también, y esto es lo importante, de venir a poner en cuestión el modelo kelseniano de los tribunales constitucionales como legisladores negativos (sobre ello, González Bielfuss, 2000).

La vertiente jurídica del estudio de la igualdad debe afrontar la cuestión de las diferentes manifestaciones del principio dentro de los textos constitucionales. Esto supone el análisis de los tipos de normas que contienen, detallan y desarrollan el principio de igualdad. Uno de esos tipos de normas es el que contiene mandatos de igualdad sustancial, también llamada igual, real o de hecho. De acuerdo con este tipo de normas los poderes públicos deben remover los obstáculos que impidan el logro de la igualdad en los hechos, lo que puede llegar a suponer o incluso a exigir la implementación

de medidas de acción positiva o de discriminación inversa; para su aplicación conviene identificar previamente a los grupos que, dentro de cada sociedad, se encuentran en situación de vulnerabilidad, respecto de los cuales se tendrán que tomar medidas de promoción y de especial protección.

Hay dentro de este género de normas jurídicas al menos dos distintos tipos de preceptos; unos que se podrían llamar de “primera generación” y otros que tal vez puedan ser calificados como de “segunda generación”. Entre los primeros se encuentran, por ejemplo, los artículos 9.2 de la Constitución española o 3.2 de la Constitución italiana. Entre los segundos está el importante y polémico agregado de 1999 al artículo 3 de la Constitución francesa, que ha dado lugar a importantes cambios en la legislación electoral de ese país; el texto en cuestión dispone que “La ley favorece el igual acceso de las mujeres y de los hombres a los mandatos electorales y funciones electivas”. Este precepto se complementa con un añadido al artículo 4 de la misma Constitución, de acuerdo con el cual los partidos políticos deben contribuir a la puesta en acción del mandato del artículo 3 dentro de las condiciones que establezca la ley.

Son mandatos de este tipo los que permiten el establecimiento, entre otras medidas, de las llamadas cuotas electorales de género, que son precisamente el objeto de estudio de las páginas siguientes. Cabe precisar, sin embargo, que en el texto de la Constitución Mexicana no existe una cláusula de igualdad material, como las que se acaban de referir.

II. ¿QUÉ SON LAS CUOTAS ELECTORALES DE GÉNERO?

Las cuotas electorales por razón de género son una especie dentro del concepto más amplio de las acciones afirmativas. Tales cuotas son la reserva que hace normalmente la ley electoral y excepcionalmente la Constitución para que ningún género pueda tener más de un determinado porcentaje de representantes en los órganos legislativos. Para algunos autores, las cuotas electorales de género forman parte de las medidas de “discriminación inversa”, que a su vez sería una variedad específica de las acciones positivas ya mencionadas (Rey Martínez, 1995, pp. 84-85).

Así por ejemplo, se puede establecer una representación asegurada mínima para cada género de un 30% de escaños, al prohibir que un solo género tenga más del 70% de los lugares disponibles; a este tipo de cuota de género se le puede llamar de “representación umbral”, en tanto que no registra con exactitud el porcentaje de hombres y mujeres que existen —normalmente— en las sociedades contemporáneas, sino que, de manera más simple, se limita a asegurar para cada género un umbral mínimo de representación. Distinto es el caso de las cuotas que establecen un 50% de escaños para cada género; en este caso se trata de un caso de las llamadas “cuotas duras”, que más que pretender una “representación umbral”, buscan la identidad de los géneros en la repartición de escaños, al establecer una medida lo más parecida posible al porcentaje efectivo de población de hombres y mujeres.

Las cuotas electorales de género surgen a partir de la constatación del bajo índice de mujeres que acceden a cargos públicos representativos (en general sobre la situación de las mujeres en México, Loría, 2001); el promedio mundial de parlamentarias en el mundo ronda el 12%; en Europa se ubica sobre el 15%, pero en los países árabes apenas es significativo. En México dicho porcentaje alcanzó el 16% en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión (1997-2000). Es en este contexto histórico y político concreto en el que surge la discusión sobre las cuotas de género, las cuales sin duda alguna forman parte de la agenda pública de muchos países, incluyendo desde luego a México.

III. LAS RAZONES A FAVOR Y EN CONTRA DE LAS CUOTAS ELECTORALES DE GÉNERO

Las cuotas electorales de género, como en general las acciones afirmativas, han producido un debate muy intenso en la teoría constitucional de los últimos años. Los argumentos a favor y en contra de las cuotas, sobre los que se abunda enseguida, parecen irreductibles y los distintos puntos de vista mantienen posiciones diametralmente opuestas.

Los argumentos que con mayor frecuencia se suelen esgrimir contra las cuotas electorales de género son los siguientes (sigo la exposición de Aguiar, 2001):

- A) Las cuotas violan el principio de igualdad. Los críticos de las cuotas consideran que vulneran el principio de igualdad al no respetar las mismas oportunidades de acceso a puestos representativos para los hombres y las mujeres; para este punto de vista, todos los seres humanos deberían ser tratados de la misma forma y la distribución de recursos que implicaran una visión de la justicia social se debería realizar sin atender a cuestiones de género. La respuesta para esta objeción es que el principio de igualdad no puede considerarse como simetría absoluta y que la idea de una igualdad puramente formal, que no atendiera a las discriminaciones que de hecho existen en nuestras sociedades, acabaría conculcando el objetivo de alcanzar una sociedad justa. Lo cierto, además, es que con las cuotas se intenta reparar una probabilidad objetiva que pesa en contra de las mujeres, de acuerdo con la cual —según lo demuestran las estadísticas— la posibilidad real que tienen de acceder a cargos representativos es notablemente menor que la que tienen los hombres; como afirma Rey Martínez (1995, p. 1): “La discriminación sufrida por las mujeres es la más antigua y persistente en el tiempo, la más extendida en el espacio, la que más formas ha revestido (desde la simple y brutal violencia, hasta los más sutiles comportamientos falsamente protectores) y la más primaria, porque siempre se añade a todas las demás”. En este contexto, se puede concluir que las cuotas, más que vulnerar el principio de igualdad, en realidad lo afianzan, en la medida en que lo hacen real, ya que impiden una consolidada y permanente discriminación por razón de sexo en contra de las mujeres.
- B) Las cuotas no son neutrales y usan un criterio prohibido para diferenciar entre las personas, como lo es el sexo. Esta crítica parte del supuesto de que el derecho y las actividades estatales deben ser neutrales con respecto a algunas características de las personas, como lo pueden ser el sexo, la raza, el origen étnico o nacional, entre otros. La realidad, sin embargo, es que esa neutralidad no existe en la práctica y que los grupos vulnerables o discriminados lo son en buena medida porque no existen incentivos sociales o institucionales que les ofrezcan competir en igualdad de oportunidades con otras personas. Además, las sociedades actuales no son neutrales con relación al género, entendiendo por tal el rol que

socialmente se asigna a los hombres y a las mujeres; de esta forma, las mujeres desempeñan roles asociados a la vida privada (cuidado de niños y ancianos, mantenimiento del hogar, etcétera) y los hombres asumen roles en la vida pública (el tema de los roles sociales para efectos de la discriminación por razón de sexo ha sido abordado en el caso *Stanton v. Stanton* fallado por la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1975 y ha vuelto aparecer en los casos *Craig v. Boren* de 1976, *Califano v. Wescott* de 1979 y *Orr v. Orr* del mismo año, entre otros). Esta separación de ámbitos de actuación ha supuesto para las mujeres una relegación importante en el campo político, que es justamente lo que tratan de evitar las cuotas electorales. Se podría decir que tal vez las cuotas no son neutrales con respecto al sexo, pero sí respecto al género.

- C) Las cuotas son paternalistas. Los críticos de las cuotas afirman que se trata de medidas que consideran a las mujeres como seres indefensos o como menores de edad, que necesitan de la ayuda del ordenamiento jurídico para poder competir con los hombres. En realidad, sucede aproximadamente lo contrario, es decir, porque se considera que las mujeres son igual o más capaces que los hombres para desempeñar cualquier cargo público es por lo que se crean las cuotas, que como se dijo, tienden a disminuir una probabilidad objetiva que opera actualmente contra las mujeres. Las cuotas no se crean porque se piense que las mujeres tienen menos méritos, sino porque las relaciones de poder realmente existentes en nuestras sociedades les impiden aplicar esos méritos en las instituciones representativas.
- D) Las cuotas no respetan los criterios de mérito. Se afirma por sus críticos que las cuotas no toman en cuenta el mérito de las personas, sino simplemente su sexo a la hora de distribuir las posibilidades de acceder a cargos públicos electivos. La respuesta a esta objeción es que el mérito, siendo sin duda importante, no puede ser el único criterio para la distribución de beneficios sociales. Puede suceder incluso que el mérito sea un criterio injusto si la situación de partida de dos personas o de dos grupos no es equitativa. A la crítica del mérito se suele acompañar el argumento de que las mujeres ya han logrado avanzar mucho en los distintos ámbitos públicos y que es solamente una cuestión de tiempo para que tengan

mayor presencia en los parlamentos y cámaras legislativas; en realidad, los datos demuestran que incluso en sociedades en donde la emancipación de las mujeres se realizó hace muchos años, los cambios siguen sin producirse y la diferencia entre hombres y mujeres sigue siendo muy importante (Francia es el mejor ejemplo). Por otro lado, es importante señalar que en materia política los méritos son más difícilmente medibles que en otros campos, pues no hay criterios objetivos que nos puedan indicar si una persona será o no un buen representante popular. Además, si el mérito ha sido hasta ahora el criterio con el que se han integrado los órganos públicos, habría que empezar a cuestionarlo a la vista de los pobres resultados que ha generado y del desencanto que la gente tiene sobre sus representantes populares. La evaluación de los méritos que actualmente hacen nuestras sociedades puede y debe ser cuestionada, pues en muchos aspectos es obvio que no está dando buenos resultados. En relación al criterio de mérito, Elena Beltrán afirma: “Es difícil la defensa, desde un punto de vista moral, de la idea de que alguien merece una posición particular porque está cualificado desde un punto de vista objetivo, si pensamos en el mérito como una construcción social que refleja una serie de factores sobre los cuales el individuo no tiene control, como el talento, el entorno familiar, la educación recibida, los recursos económicos o la socialización en los roles de género” (2001, p. 236).

La justificación de las cuotas electorales de género procede, según Alfonso Ruiz Miguel, de dos tipos de razones: “en cuanto al fin, las cuotas pretenden una sociedad más igualitaria en la que la pertenencia a la categoría de los hombres o de las mujeres sea irrelevante para el reparto de los papeles públicos y privados, un proceso que se está mostrando muy lento y en buena parte reacio a producirse por mera maduración; en cuanto al medio, facilitar el acceso a puestos socialmente importantes puede ser un instrumento eficaz para lograr ese fin, si no de manera directa y completa, sí al menos como forma de simbolización de la posibilidad de romper el techo de cristal que obstruye a las mujeres formar parte de la inmensa mayoría de los centros de decisión... ofreciendo nuevos modelos de rol más igualitarios para las generaciones más jóvenes” (1999, p. 48).

Por lo que hace al derecho comparado se puede ver que, por ejemplo, la Corte Constitucional italiana y el Consejo Constitucional francés se han pronunciado por la inconstitucionalidad de las cuotas cuando las leyes electorales que las preveían fueron impugnadas; en el caso francés, se tuvo incluso que reformar la Constitución de 1958 para poder darles cobertura constitucional. Recientemente, algunas comunidades autónomas españolas también han introducido cuotas de género en sus leyes electorales, las cuales han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional.

IV. LAS CUOTAS ELECTORALES EN MÉXICO

En México las cuotas electorales de género se han establecido en algunos códigos electorales de las entidades federativas y a nivel federal en el Cofipe. Vale la pena mencionar que el tema de la constitucionalidad de las cuotas fue examinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la acción de inconstitucionalidad 2/2002, que fue promovida por el Partido Acción Nacional contra las reformas que las introdujeron en el Código Electoral del Estado de Coahuila. En su sentencia la SCJN considera que las cuotas no son inconstitucionales, si bien su argumentación no es del todo contundente al respecto.

Luego de esa sentencia, fueron publicadas las reformas al Cofipe (*Diario Oficial de la Federación* del 24 de junio de 2002) para introducir las cuotas electorales de género en el ámbito federal. Concretamente, se reformaron los artículos 4.1, 38.1, 175.3 y 269.3 y se adicionaron los artículos 175-A, 175-B y 175-C; también se derogó por la misma reforma el artículo Vigésimo Segundo transitorio tal como estaba a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.

De acuerdo con esa nueva regulación, “es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular” (artículo 4.1); los partidos políticos tienen la obligación de “garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas” (artículo 38.1 inciso S), por lo que “promoverán y garantizarán en los térmi-

nos del presente ordenamiento (el Cofipe), la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional” (artículo 175.3). Para lograr ese propósito, “De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género” (artículo 175-A).

En consecuencia con lo anterior, se crea un sistema de “listas cremallera” para evitar que, cumpliendo con el porcentaje establecido en el artículo 175-A, los partidos terminen relegando a las mujeres a los peores sitios de las listas electorales; en este sentido, el Cofipe establece que “Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido”. Este esquema de listas cremallera es importante, ya que como señala Alfonso Ruiz Miguel, “el simple establecimiento de una reserva porcentual o cuota que garantice una cierta presencia de candidatas femeninas podría ser una propuesta funcionalmente ineficiente si no se garantizara además una cierta reserva en la ordenación o colocación de tales candidaturas... de modo que los lugares con posibilidades reales de elección no queden predispuestos fundamentalmente para varones” (1999, pp. 48-49).

El Cofipe prevé también la consecuencia jurídica para el caso de que los partidos no respeten los señalamientos que se acaban de mencionar respecto a las cuotas (artículo 175-C); si los partidos no cumplen con los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del IFE les requerirá para que en un plazo de 48 horas a partir de la notificación rectifiquen la solicitud de registro; si no proceden a tal rectificación, el IFE les impondrá una amonestación pública y les dará un nuevo plazo, de 24 horas, para que haga la corrección; si no se hace en ese tiempo, el IFE sancionará al partido correspondiente con la negativa del registro de las candidaturas de que se trate. Estas reglas no se aplicarán para las candidaturas de mayo-

ría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.

La reforma al Cofipe, como se mencionaba, deroga el artículo 22 transitorio, cuyo texto viene de las modificaciones al propio ordenamiento de noviembre de 1996; su texto era el siguiente: “Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de la mujer”.

El artículo segundo transitorio del decreto de reforma al Cofipe que se está comentando contiene una disposición curiosa, en los siguientes términos: “Lo dispuesto en los artículos 175-A, 175-B y 175-C se aplicará por lo menos para la celebración de los cinco procesos electorales federales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto”. La redacción un tanto confusa no permite advertir fácilmente las consecuencias normativas que pueden extraerse de este artículo. Quizá la intención del legislador fue incorporar un componente de temporalidad, que es algo que ha estado muy presente en todo el debate alrededor de las acciones afirmativas; es decir, dichas acciones tienen sentido durante el tiempo en que persiste la discriminación hacia los grupos en situación de vulnerabilidad, pero cuando dicha discriminación cesa ya no tiene sentido mantener las acciones afirmativas.

La necesaria temporalidad de las acciones afirmativas es algo que aparece en varias sentencias de los tribunales constitucionales que se han pronunciado sobre el tema (así por ejemplo, en la sentencia 128/1987 del Tribunal Constitucional español, en la que se habla de que las acciones afirmativas deben someterse a “revisión periódica” para comprobar la pervivencia de la discriminación que las originó; también aparece el elemento temporal en la sentencia *Johnson v. Santa Clara County* de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, dictada en marzo de 1987 a propósito de acciones afirmativas para mujeres en el ámbito de las contrataciones en el sector público).

Sin embargo, la regulación actual del Cofipe no se dirige claramente a los fines señalados, puesto que establece una temporalidad mínima, que no tiene sentido tal como está redactada, ya que no puede servir para limitar las futuras decisiones que sobre el mis-

mo tema tome el propio Poder Legislativo; para decirlo en otras palabras, ¿qué sucedería con esa norma si dentro de un par de años decide el Congreso de la Unión derogarla? Hubiera sido quizá mejor redactar de otra forma la cláusula de temporalidad; por ejemplo previendo la obligación de generar informes sobre la persistencia de bajos porcentajes de candidatas en las listas electorales, que podría rendir el IFE ante el Congreso de la Unión o de alguna otra manera.

En cualquier caso y dejando de lado la redacción del Cofipe, interesa subrayar que las cuotas, como en general las acciones afirmativas, deben ser medidas temporales, que se justifican mientras dura la situación discriminatoria que quieren combatir, pero que pierden su sentido si esa situación ha dejado de existir.

V. LAS CUOTAS Y EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el ámbito internacional, el Comité de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, en su Observación General número 18 (sobre no discriminación, adoptada en su 37° período de sesiones, 1989) señala que “el principio de igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto” (párrafo 10).

En sentido parecido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU, en su Recomendación General número 5 (sobre medidas especiales temporales, adoptada en su 7° período de sesiones, 1988), recomienda que los Estados Par-

tes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (entre los que se encuentra México) “hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo”.

Junto a estas recomendaciones u observaciones, habría que reparar también en las normas del derecho internacional de los derechos humanos que garantizan de diversas maneras la igualdad entre los géneros o que establecen prohibiciones de discriminar (para ello, Carbonell, Moguel y Pérez Portilla, 2002).

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, Fernando, "A favor de las cuotas femeninas", *Claves de Razón Práctica*, número 116, Madrid, octubre de 2001.
- Ballestrero, María Victoria, "Acciones positivas. Punto y aparte", *Doxa*, número 19, Alicante, 1996.
- Becalli, Bianca (editora), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milán, Feltrinelli, 1999.
- Beltrán, Elena *et al.*, *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*, Madrid, Alianza Editorial, 2001.
- Bilbao Ubillos, Juan María, La eficacia de los derechos fundamentales frente a terceros. *Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, CEPCO, 1997.
- Carbonell, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, 2ª edición, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2002.
- Carbonell, Miguel, Moguel, Sandra y Pérez Portilla, Karla (compiladores), *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, México, CNDH, Porrúa, 2002.
- Carbonell, Miguel, "La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de cuotas electorales de género", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 8, México, enero-junio de 2003.
- (compilador), *El principio constitucional de igualdad*. Lecturas de introducción, México, 2003 (en prensa).
- Carrillo, Marc, "Cuotas e igualdad por razón de sexo" en Carbonell, Miguel (compilador), *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, México, CNDH, 2003.
- Dworkin, Ronald, *Sovereign virtue: the theory and practice of equality*, Cambridge, Harvard University Press, 2000.

Fiss, Owen, “Grupos y la cláusula de la igual protección” en Gargarella, Roberto (compilador), *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Gedisa, 1999.

Loría, Cecilia, “El enfoque de género en las políticas públicas y la legislación mexicana”, *Diálogo y debate de cultura política*, números 15-15, México, enero-junio de 2001.

Rey Martínez, Fernando, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, Madrid, McGraw-Hill, 1995.

— “El principio de igualdad y el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo”, *ABZ. Información y análisis jurídicos*, número 121, Morelia, 2000.

Rubio Llorente, Francisco, “Igualdad” en Aragón, Manuel (coordinador), *Temas básicos de derecho constitucional*, tomo III, Madrid, Civitas, 2001.

— *La forma del poder*, Madrid, CEC, 1993.

Ruiz Miguel, Alfonso, “La igualdad en la jurisprudencia del tribunal constitucional”, *Doxa*, número 19, Alicante, 1996.

— “Paridad electoral y cuotas femeninas”, *Claves de Razón Práctica*, número 94, Madrid, julio-agosto de 1999.

Schmill Ordóñez, Ulises, “La igualdad como fundamento de la democracia”, *Este País*, número 140, México, noviembre de 2002.

MUJERES, POLÍTICA Y REPRESENTACIÓN

*Beatriz CASA TIRAO**

SUMARIO: I. Introducción; II. La teoría feminista; III. Género y poder;
IV. La mujer y la política.

I. INTRODUCCIÓN

El mismo día en que comencé a darle forma a esta ponencia, una noticia escuchada por la radio llamó mi atención e hizo que profundizara mi reflexión acerca del tema del que en ella me ocupo: en una región de Pakistán las mujeres se verán impedidas de votar en próximas elecciones por prohibición expresa del jefe de la tribu. Informaciones como ésta tienen la virtud de llamarnos a la realidad para entender que existe un mundo y unos procedimientos que están lejos de lo que aspiramos y que, en realidad, en ocasiones estamos alejados de lo que en verdad sucede. Y para ponernos en contacto con realidades semejantes no requerimos remitirnos a experiencias tan lejanas como la de Pakistán.

El conocimiento de la existencia de estas vivencias femeninas nos lleva necesariamente a examinar la situación de las mujeres en la sociedad actual en relación, entre otras cosas, con el ejercicio de sus derechos en todas las áreas del quehacer humano. Por otro lado, esto nos conduce a replantear la teoría feminista a partir de la cual se fundamentan esos derechos.

* Especialista en Educación de la Comunidad por el Instituto de Formación de Especialistas en Educación de la Comunidad (Buenos Aires, Argentina). Licenciada en Bibliotecología por la Universidad de Buenos Aires. Egresada de la Maestría en Enseñanza Superior (UNAM). Profesora desde 1967. Actualmente es profesora titular "B" de tiempo completo.

No escapa a mi comprensión el hecho de que la sola apelación a la teoría feminista suele causar inquietud en ciertos sectores que insisten en su percepción del feminismo como un agresivo movimiento de mujeres que no han entendido cuál es su verdadero lugar en el mundo y en la vida. No obstante, también estoy segura de que cada vez más hombres y mujeres entienden el verdadero sentido del feminismo moderno como una instancia de igualdad en la diferencia.

Es cierto que la lucha y el compromiso de millones de mujeres y hombres por el ejercicio pleno de los derechos de aquéllas ha sido largos y continúan aún, y también es cierto que los que se estudian en esta área están de acuerdo que los fenómenos que en ella se presentan no son aislados, sino que están interrelacionados con temas tales como la democracia, el ejercicio del poder, la discriminación laboral por género, las funciones y características atribuidas y preestablecidas socialmente para cada uno de los géneros y que en el caso de las mujeres hace hincapié en la ternura, la tolerancia, el instinto materno, y cuestiones semejantes...

Como se puede apreciar, para incursionar en el tema de esta ponencia que en última instancia está relacionada con la representación de las mujeres desde el punto de vista político, es necesario recorrer algunos caminos que, por fin, nos lleven a conclusiones coherentes.

II. LA TEORÍA FEMINISTA

Para llegar al planteamiento de la teoría feminista es necesario antes revisar algunos temas que tienen que ver con ella. Uno es el de los mitos relacionados con las mujeres los que, en gran medida, han funcionado como instrumentos de sujeción y de dominación de las mismas. Uno de estos mitos es el mito de Eva, en el cual la mujer no surge por sí misma sino que es creada a partir de la costilla de un hombre, Adán. Esto supone una falta de autonomía de la mujer y una situación de dependencia del hombre. Además, no es sacada del corazón o del cerebro, ni siquiera del hígado, sino de una parte tan poco representativa como una costilla. Por otro lado, el mito atribuye a Eva, mujer, la responsabilidad de haber cedido a la tentación para así desobedecer las órdenes de Dios y, además,

de haber incitado a su pareja a caer en igual desobediencia. O sea, la malignidad se concentra en la mujer...

Ligado con el anterior, se encuentra el mito de la debilidad femenina. El hombre realiza trabajos pesados que su fortaleza física le permite, en tanto que la mujer no es apreciada para este tipo de actividades y, por lo general es relegada a otras tareas, generalmente las de carácter doméstico las cuales, “naturalmente”, no exigen esfuerzo alguno... Sin embargo, y a pesar de que la relación con la fuerza y otros atributos físicos marcan algunas de las diferencias biológicas entre los sexos, en muchas ocasiones las mujeres demuestran que tal debilidad es un supuesto social, exagerado además, ya que se las encuentra dedicadas a las pesadas tareas de la agricultura, de la construcción, de las fábricas. Esta debilidad física atribuida a las mujeres, en muchas ocasiones se hace extensiva a una debilidad emocional e intelectual que las hace aparecer como poco resistentes ante los embates de la vida y poco capaces de hallar soluciones a problemas de diversos órdenes. La realidad demuestra constantemente que son las mujeres las que siempre están preparadas para afrontar las situaciones conflictivas y en muchas oportunidades se transforman en el punto de partida para hallar las soluciones.

Por último, otro de los mitos es el del instinto materno de las mujeres. A tal punto se ha instaurado en la sociedad esta creencia que cuando una mujer declara que no desea casarse ni tener hijos es considerada como anormal. En realidad, la teoría del instinto materno tiene su origen en los roles que desde temprana edad la sociedad impone a los niños y a las niñas. Éstas deben jugar con las muñecas, a la comidita, a la enfermera, en tanto que los niños se dedican a juegos más fuertes, en los cuales se supone que aplican no sólo su fortaleza física sino capacidad de juicio, de decisión, etc. Estas actividades se transforman en conductas aprendidas que confieren un estatus a los individuos e individuos. Lamas menciona que “En 1942 Linton ya señalaba que todas las personas aprendían su estatus sexual y los comportamientos apropiados a ese estatus. Dentro de esa línea concebía a la masculinidad y a la feminidad como estatus instituidos que se vuelven identidades psicológicas para cada persona.¹ Posteriormente se-

¹ Lamas, Martha. “La antropología feminista y la categoría género”, p. 87, en *Nueva antropología*. V. VIII, núm. 30, noviembre 1986.

ría Simone de Beauvoir quien describiría magníficamente este fenómeno y lo ajustaría a la teoría feminista. Estas conductas socialmente impuestas y socialmente aprendidas tienen un origen remoto o que determina, a su vez, el origen remoto de la opresión de las mujeres. Hierro señala que “la causa de la opresión femenina sucedió alrededor de 3000 años atrás cuando surgió el control de un grupo de hombres sobre el resto de los hombres y el total de las mujeres. Hablo del orden social llamado: Patriarcado (sic) que constituye el poder de los padres, patrón y del padre eterno, que sustituyó a las organizaciones sociales de poder compartido entre hombres y mujeres”.² A partir de esta afirmación, Hierro asegura que “El mundo actual casi universalmente valoriza más a los hombres que a las mujeres; las costumbres y las instituciones sociales y políticas subordinan las mujeres a los hombres. Esto no significa que las mujeres dejen de tener importancia y poder, en un mundo donde procrean, cuidan de los infantes y trabajan, pero pocas son las que lo hacen en todas partes del mundo, sólo un pequeñísimo grupo dentro de una clase social. Sin embargo, a partir de la creación del poder patriarcal que viene a dominar la vida política y económica, los hombres en todo el mundo evolucionan a jugar un papel central y de ese mundo están excluidas las mujeres...”³ En realidad, y como la misma Hierro lo admite, no son los hombres o el sexo lo que determina la estructura social, sino la consideración del poder que puede ser jerárquico, es decir de tipo patriarcal, o participativo con la confluencia de hombres y mujeres.

III. GÉNERO Y PODER

“El problema del poder es fundamental y permea la interacción del hombre con su medio, consigo mismo y las relaciones interpersonales entre grupos y entre naciones. El poder afecta todos los aspectos de la vida humana; es ineludible”.⁴ No cabe duda que tanto

² Hierro, Graciela. “Género y poder”. Seminario interdisciplinario de género y educación de la mujer. UNAM, FFYL, noviembre 1989.

³ *Ibidem*.

⁴ Clark, Kennet B. Elk. Patetismo del poder. México, FCE, 1978. Cit. en Casa Tiraó, Beatriz. Género y poder: el caso de Eva Perón, en *Estudios de género*, coord. por Graciela Hierro. México, Torres y asociados, 1995. pp. 83-97.

los hombres como las mujeres mantienen relaciones con el poder desde el punto de vista de su ejercicio o del sometimiento al mismo. En general, los ámbitos del poder están reservados a los hombres y, curiosamente, cuando algunas mujeres ingresan en esos ámbitos suelen no reivindicar el género ya que ejercen su poder tal como lo ejercen los hombres, y se transforman, también, en mecanismo de exclusión de las demás mujeres.

Ante la pregunta acerca de las razones por las cuales las mujeres han sido excluidas de diversas áreas, entre ellas de la que supone el ejercicio del poder, la respuesta se centra generalmente en las diferencias biológicas que existen entre ambos sexos. Estas diferencias sin duda existen y tienen que ver con las características de cada uno de los sexos. En su obra ya citada, Lamas señala que "...nos encontramos no sólo con la diferencia biológica sino también con la constante división de la vida en esferas masculinas y femeninas, división que se atribuye a la biología pero que, exceptuando lo relacionado con la maternidad, es claramente cultural. O sea, nos topamos con el género". A partir de estas reflexiones podemos afirmar que "Es claro que el problema de la marginación femenina no es sencillo y que su solución no depende solamente de una reflexión seria y profunda sino también de acciones concretas que traduzcan en hechos esa reflexión ...".⁵ Una última reflexión para este apartado es que, en definitiva, "La situación de marginación en que viven las mujeres les ha restringido el acceso al ejercicio del poder o el ejercicio del mismo cuando han logrado llegar a posiciones de poder; esto se hace evidente en la falta de identificación con su género por parte de aquellas mujeres que han obtenido el poder, y también en el hecho de que su manera de ejercerlo se asemeja más a la forma como los hombres lo hacen que a una modalidad propia de las mujeres."⁶

IV. LAS MUJERES Y LA POLÍTICA

El plano de la política es uno de los que mejor demuestran la inferiorización de las mujeres en una sociedad en la cual son los hombres los que asumen la mayor cantidad de posiciones de poder

⁵ Casa Tirao, Beatriz. *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

y, por lo tanto, ejercen una casi total hegemonía en el campo político. Si echamos una mirada retrospectiva nos damos cuenta de que durante muchísimos años, en todo el mundo, las mujeres estuvieron totalmente excluidas de la acción política, especialmente porque ésta era una actividad de los hombres que, en última instancia, eran los únicos que tenían derecho a votar y a elegir sus gobernantes así como a ser votados. Las mujeres, simplemente, eran espectadoras. Casi ineludiblemente esto nos remonta a aquella vieja teoría que planteaba la posibilidad de que las mujeres no tuvieran alma, lo cual, de manera encubierta, proponía algo peor: que las mujeres tampoco tendrían cerebro o, por lo menos, no uno similar al de los hombres, lo cual las excluía automáticamente de cualquier actividad donde hubiera que aplicar la inteligencia.

La lucha de las sufragistas de principios del siglo pasado, tan vilipendiadas por otra parte, abrió una brecha importante en este terreno aunque, al mismo tiempo, sirvió para que la sociedad de los hombres asumiera a estas mujeres como a una especie de monstruos dispuestos a destruirlos. Además, la mayoría las mujeres no participantes, que formaban la gran masa, aceptaban religiosamente la opinión de sus hombres y denostaban de igual manera a sus congéneres.

La lucha fue larga, especialmente en nuestros países latinoamericanos que han vivido y viven el más preocupante de los subdesarrollos: el subdesarrollo social, con todo lo que ello implica de distorsiones educativas y culturales. Y, por fin, cuando las mujeres latinoamericanas fueron adquiriendo, lentamente, por lo menos su derecho al voto, fue, una vez más, una graciosa concesión masculina ya que los cuerpos legislativos que aprobaron ese derecho estaban integrados por hombres. Esto, naturalmente, sin ignorar la lucha permanente de numerosos grupos feministas y, en general, de hombres y mujeres impulsores de los derechos de estas últimas.

El derecho al voto fue el primero que alcanzaron aquellos grupos comprometidos con la emancipación de las mujeres, de manera que el combate por el feminismo se transformó en una lucha por el voto, y dio origen, como se mencionó, al movimiento sufragista. “Sufragistas fueron las mujeres y hombres que dentro de la lucha por la igualdad de los derechos entre ambos sexos se esforzaban para que el sufragio universal fuese realmente uni-

versal siendo masculino y femenino al mismo tiempo”.⁷ Ahora bien, la obtención del voto para las mujeres no necesariamente significaba su inserción automática en el quehacer político. La lucha continuaría y aún no ha concluido.

La nueva tarea para las mujeres, después de haber obtenido el derecho al voto, se planteaba como su ingreso efectivo en el terreno político y su participación en la construcción de procesos democráticos de los cuales todos los países estaban necesitados. Y la democracia es un precioso objeto no fácilmente alcanzable. Por lo tanto, las mujeres, fieles a su tradición ganada en largas jornadas de lucha, tienen hoy una tarea múltiple que se corresponde con aquella tradición, ya que requieren sumar a su habitual bagaje de luchas el esfuerzo enorme y permanente a realizar en unión con los hombres para la obtención de sistemas de democracia real, única posibilidad de obtención plena de los derechos de las mujeres.

Las mujeres comprometidas con estos temas saben que la tarea que se imponen no es sencilla ni sus resultados inmediatos y también que éstos dependen en gran medida del medio social donde la lucha se desarrolle ya que, entre otras cosas, queda por desentrañar “cuáles son los factores que determinan el estatus femenino, tan variable de cultura en cultura, pero siempre con una constante: la subordinación política de las mujeres como grupo (como género) a los hombres”.⁸

Entendemos lo político como la práctica social que tiene como objetivo la obtención y conservación del poder y si a esto agregamos que las relaciones sociales son, en general, relaciones de dominación, podemos entender que aquellos que se encuentran dominados se ven imposibilitados de ejercer el poder por la fuerza de todo orden que ejercen aquellos que dominan. De ahí que en las sociedades patriarcales el ejercicio político esté orientado a que “la función de las normas sea la de consolidar el poder masculino y limitar y reducir el poder femenino”.⁹

⁷ Oranich, Magda. *¿Qué es el feminismo?* Barcelona, Gaya Ciencia, 1976. p. 24.

⁸ M. Lamas, *ob. cit.*

⁹ Yurén Camarena, Ma. Teresa. *Mujer, educación informal y valores*. México, SEP, IPN, 1987 (Cuadernos de cultura pedagógica. Serie: Educación y sociedad, 2).

“En la sociedad capitalista, la forma de dominación sexual se ha eslabonado con la forma de dominación de clase, hasta el punto que la política androcéntrica y la burguesa se refuerzan mutuamente: la política masculina que dicta las normas en todos los ámbitos del poder (gobierno, ejército, educación, religión, ciencia y tecnología, y el mundo del trabajo) ha determinado que el destino de la mujer es el matrimonio, su función social fundamental es la de esposa y madre y su ámbito de acción —no como dominio, sino como límite— es el hogar. A las mujeres se les ha impuesto un rol social heterónomo y vicario que ha favorecido ampliamente los intereses del capital en la medida en que el cumplimiento de ese rol reproduce la fuerza de trabajo masculina.”¹⁰

Si regresamos nuestra mirada a América Latina podemos apreciar que en los últimos años las mujeres han adquirido una mayor presencia en el quehacer político de los diferentes países al punto de que, en algunos casos, han ocupado los puestos políticos de mayor envergadura, incluida la presidencia de algunos países. Pero cabe preguntarse en qué medida esta participación supone, además, la presencia de las mujeres en los procesos de planificación de las acciones y de la toma de decisiones o si, en todo caso, es una forma más de dar la imagen de la integración femenina en las áreas de poder. En cualquier caso, la participación de algunas mujeres no significa, en manera alguna, la participación y aceptación amplia del género.

Otro punto que resulta innegable es que muchas mujeres han realizado un papel brillante en el desempeño de las funciones públicas en nuestros países, aunque también debe reconocerse que en otros casos no han logrado estar a la altura de sus responsabilidades; cosa, por otra parte, que no es posible atribuir al género sino, sin duda, a la falta de preparación para el ejercicio del poder, consecuencia de la marginación ancestral. Estas limitaciones no han sido exclusividad de las mujeres, muchos hombres se han encontrado y se encuentran en iguales circunstancias.

También desde hace algunos años puede percibirse la notoria e intensa participación de las mujeres en distintos grupos políti-

¹⁰ *Ibidem.*

cos y sociales en diferentes actividades y acciones de carácter político. En todos los casos el propósito de las mujeres ha sido participar en los ámbitos de toma de decisiones; en el caso de los partidos políticos su participación en la dirigencia de los mismos tuvo que salvar obstáculos de género con diversa suerte. En algunos casos las mujeres lograron llegar a esos niveles; México es un buen ejemplo de ello.

En este tema de mujeres y política no es posible medir con un mismo rasero a los distintos grupos sociales. Una es la visión que podemos tener a través del análisis de una clase media urbana, intelectual quizá, con posibilidades de intercambio y de acceso a la información; entonces parece sencillo afirmar que actualmente la participación de la mujeres en la vida política de los países ha aumentado notablemente y, seguramente, no se estará faltando a la verdad. No obstante, la apreciación cambia cuando el análisis se vincula con las clases marginadas, cada vez más numerosas: obreros y obreras con ínfimos salarios, campesinos y campesinas pauperizados y sin tierra, hombres y mujeres desocupados y con la angustia de la sobrevivencia, seres, en muchos casos, cada vez más sumidos en la desesperanza y en situaciones donde las mujeres se ven precisadas a la lucha diaria por la subsistencia y cuya relación con la política es poca o no existe. Hay que tener en cuenta, además, la enorme decepción que de la política, y de los políticos y políticas han causado en los pueblos, especialmente aquellos que han sido llevados a los límites de la desesperación y donde, en muchos casos, son mujeres las que encabezan los movimientos que reclaman la desaparición del escenario nacional de todos los políticos, “que se vayan todos”.

V. LA REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES

Como hemos visto, la participación de las mujeres en la política ha conocido un incremento considerable en los últimos años. Me parece que vale la pena incursionar un poco en la forma como esta presencia se da, en sus características y efectos.

Es claro que la irrupción de las mujeres en el terreno de la política tiene que ver, de manera importante, con la lucha que

ellas mismas dieron para lograrlo a través de la apertura de espacios capaces de contener el pensamiento político femenino. Esto comienza con la intensa participación de mujeres organizadas en grupos políticos y sociales en actividades y acciones de carácter político. El fin que perseguían era aumentar su presencia en los ámbitos donde se toman las decisiones, pero los partidos políticos, hasta ese momento dirigidos exclusivamente por hombres, limitaron esa participación.

Desde que en los diversos países las mujeres obtuvieron el derecho de votar, se convirtieron, una vez más, en un codiciado botín. Ahora por el valor numérico que su sufragio podía tener. En este sentido los hombres en los partidos políticos hicieron promesas en cuanto a la representación que obtendrían las mujeres a través de esos partidos. Las más de las veces esas promesas no fueron cumplidas pues al elaborarse las listas respectivas no había tal representación para las mujeres. Vale la pena retomar algunos ejemplos cercanos que plantea González Victoria: “Cuando era candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Luis Donaldo Colosio prometió duplicar en las cámaras el porcentaje de representación a las mujeres militantes de su partido, esto es, del 8% que lograron en las elecciones de 1991, al 16 por ciento. Sin embargo, Ernesto Zedillo, quien al sustituirlo dijo que asumiría los compromisos del priísta asesinado, no cumplió plenamente con este ofrecimiento.”¹¹ De igual manera cita situaciones similares para el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional. Han pasado más de diez años del estudio que acabo de citar y, no obstante, la situación no es aún satisfactoria.

Un punto que me parece de llamar la atención es el que se refiere al porcentaje de candidaturas que los partidos ofrecen a las mujeres, generalmente un 30% del total. Las preguntas que me planteo al revisar este tema pueden parecer ingenuas o utópicas, y versan precisamente alrededor de la necesidad que existe de asignar porcentajes a la representación de las mujeres: ¿es que si no se asignaran estos porcentajes las mujeres dejarían de estar represen-

¹¹ González Victoria, María. “Mujeres en la lucha electoral”, en *Doble Jornada*, año 8, no. 90, 4 de julio de 1994.

tadas? ¿a los hombres no es necesario asignarles porcentajes? ¿por qué? Una vez más la inferiorización de las mujeres está presente.

Para resumir todo lo que hasta acá se ha dicho podemos afirmar que mucho se ha hecho, pero también que falta mucho por hacer; es decir, que aún debemos las mujeres seguir abriendo espacios, ahora con planteamientos renovados. Las mujeres que luchan por esta apertura política no son “el viejerío”, tampoco unos seres que “han equivocado su lugar en la sociedad que les asigna el papel de ser esposas y madres”. En realidad, la propuesta surge por sí sola ya que, como afirma una política mexicana: “Ahí está la trinchera de la acción política de las militantes de vanguardia: la colaboración con grupos específicos de mujeres que día con día dan su batalla para abrir espacios amables para el nuevo orden social, y encuentran un sinnúmero de obstáculos para lograr que la irrupción tenga cauce y se cimiente con firmeza para el porvenir”.¹²

¹² Paredes Rangel, Beatriz. “Algunas consideraciones sobre el ejercicio del poder y la condición femenina.” en *Seminario sobre la participación de la mujer en la vida nacional*, coord. por Patricia Galeana. México, UNAM, Dirección General de Publicaciones, 1989, p. 309-319.

DISCRIMINACIÓN POR GÉNERO

*Ma. Macarita ELIZONDO GASPERÍN**

SUMARIO: Introducción; I. Antecedentes; II. Marco conceptual de referencia; III. Regulación del género en el derecho electoral comparado; IV. Género en México; V. Análisis de las últimas reformas electorales y penales sobre género en México. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Este estudio se enfoca al análisis del género femenino, y su inserción en el contexto electoral; pretende brindar elementos para plantear algunas reflexiones sobre el particular. Como es sabido, el siglo pasado ha sido testigo de cambios considerables para la sociedad en su conjunto y en particular en la vida de las mujeres.

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

* Egresada con Mención Honorífica y Medalla al Mérito Universitario “Gabino Barreda” en la Universidad Nacional Autónoma de México; Catedrática en las materias de Amparo, Técnicas Jurisprudenciales y Poder Judicial en la División de Estudios de Posgrado de la UNAM (con antigüedad académica de más de 16 años); Miembro de Número del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal; Miembro fundador del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal (1987), Juez Instructor en el Tribunal Federal Electoral (1994), Asesor del Magistrado Presidente (1996) y Coordinadora de Jurisprudencia y Estadística Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1997), y actualmente Magistrada del Tribunal Electoral en la V Circunscripción Plurinominal (2000).

Agradezco a las licenciadas Maribel Becerril Velázquez, Ma. de Lourdes Díaz Alvarado y Verónica Pacheco Curiel el apoyo brindado en la búsqueda del material soporte de esta investigación.

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

Las principales injusticias y desigualdades sociales no se resuelven a través del establecimiento de un sistema constitucional adecuado, pues quienes tienen quejas o demandas justificadas no alcanzan a resolverlas con ese “paraíso constitucional” reconocido.¹

En algunos casos para ciertos sectores sociales, los derechos constitucionales parecieran implicar una mera ficción; para otros, el legislativo no termina de representarlos de un modo adecuado, y para otros más, el Poder Judicial pudiere reflejar el interés de unos pocos, “... y es que las condiciones básicas iguales para todos que el constitucionalismo moderno procura asegurar, parecen ser menos iguales de lo que alegan...”² pero aún así me resisto a sostener y en consecuencia no comparto, para estos temas de género, la vieja idea central de James Madison en su escrito más influyente (el artículo número 10 de la obra *El Federalismo*) referente a que la sociedad está llamada a seguir fragmentada en dos grupos con intereses más o menos antagónicos entre sí;³ pues hablando claro, de nada serviría que los diversos sectores sociales se dejen oír si la fatalidad está de por medio, además ¿en dónde radica el antagonismo entre hombres y mujeres?, o ¿es acaso cierto que (como dijera Margaret Thatcher, política británica nacida en 1925) “en cuanto se concede a la mujer la igualdad con el hombre, se vuelve superior a él”?⁴

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

¹ Entrevistado el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Lic. Mariano Azuela Güitrón, respecto al voto minoritario que emitió, junto con los Ministros Juan Silva Meza y Sergio Salvador Aguirre Anguiano, sobre las controversias en materia indígena, sostiene que debe en estos casos resolverse y pronunciarse “más allá de la problemática jurídica”; pues afirma que la teoría de la igualdad humana, consagrada legalmente en la Constitución “choca violentamente ante la realidad de una sociedad...” *La Jornada*, martes 8 de octubre, 2002, p. 8.

² Gargarella, Roberto. *Derecho y grupos desaventajados*, Ed. Gedisa, Colección Biblioteca Yale de Estudios Jurídicos, pp. 11-13.

³ *Ídem* p. 14.

⁴ Citas *El feminismo*. Revista *Muy Interesante*. p. 30.

La debilidad de un país está en estricta proporción con su desigualdad social. Ya desde el siglo XVIII, Charles de Montesquieu (1689-1755) consideró que “La medida de la libertad que tenga una sociedad depende de la libertad de que disfruten las mujeres de esa sociedad”.⁵

Si se quiere ser garante del derecho constitucional de no discriminación, hay que consolidar la confianza, no sólo en los principios básicos del sistema jurídico, sino en sus instituciones y en su gente; por un lado tutelando y permitiendo el acceso social no sólo de las mujeres y los hombres en igualdad de circunstancias, sino de todos los grupos sociales, sin que para ello se acuda al texto legal expreso con diferenciador porcentual entre ellos; y por otro lado, que todos tomemos conciencia del régimen de transición histórico y decidamos participar activamente, de frente a la defensa de nuestros derechos.

La no discriminación empieza en nuestra propia conciencia; la justicia empieza desde ahí. No hay mayor severidad de juzgamiento que nuestra conciencia. Los discriminadores están donde encuentran víctimas cautivas, por eso la escritora francesa Simone de Beauvoir (1908-1986) llegó a sostener que “El feminismo es una forma de pensar y una manera de vivir”.⁶ En la “sociedad humana cualquier característica especial conduce a la discriminación. El (humano) es un ser racional, pero parece que también es un ser discriminante. Le sirve el color de la piel, para discriminar por razas; los bienes de fortuna, para discriminar a los pobres; las habilidades personales, para discriminar a los trabajadores; los orígenes de familia para discriminar a la plebe; y ¿por qué no?, las diferencias sexuales de la mujer para discriminarla”.⁷

Por lo que “cualesquiera meta que no fuese el producto de la decisión libre de la propia (mujer), sería una nueva manera de sujeción y discriminación, por muy noble o virtuosa que fuese la meta impuesta; considero que el primer paso de una labor de integra-

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ídem*.

⁷ Elizondo Fragoso, Isauro. La Liberación de la Mujer. *Ensayo Sociológico*, elaborado para concursar con motivo del Tercer aniversario de la Fundación de la Organización Femenil Nacional de Jóvenes Profesionales, dentro de cuyo concurso obtuvo el primer lugar. Ed. Evento, México D.F. 1974, pp. 1, 43 y 44.

ción es la adquisición de conciencia sobre la posición social que se ocupa”.^{8, 9}

A partir de ello, es urgente defender los derechos de los varones, mujeres, discapacitados y demás grupos sociales de los ataques producidos por cierta cultura y educación añeja, que no es acorde a los tiempos en que vivimos; de ahí que, esa tradición y cultura que los ha mantenido subordinados en todas las civilizaciones, debe desaparecer, pues el género humano ha evolucionado y los logros de respeto a su igualdad, libertad y dignidad deben ser disfrutados por todos y no tan sólo por unos cuantos. “De ahí que debemos actuar en conjunto y no dejar sólo al Estado, para erradicar este fenómeno agresivo; debemos prevenirlo y participar conjuntamente para acabar con la educación inadecuada y distorsionada que se tiene (por ejemplo) respecto a la institución de la familia, la mujer y los menores. Vivimos en otra época; pensemos y razonemos en nuestra época”.¹⁰

I. ANTECEDENTES

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

En la sociedad, la mujer ha ocupado por lo general una posición subordinada con respecto al hombre. Esta posición secundaria se ha

⁸ *Ídem*.

⁹ Quienes estudian esas cuestiones, encuentran que los obstáculos para que las mujeres desarrollen una conciencia de género, son de índole subjetiva y objetiva, y se vinculan con el peso que tiene la ideología que sostiene que la esfera de acción apropiada para las mujeres es la doméstica (Chaney, 1976; Benería y Roldán, 1992). Esta ideología es internalizada por las mujeres como una norma de conducta, parte de su “deber ser”, y en torno a ellas se genera un fuerte control social. Así lo constatan Zapata y Cañada, al describir el fuerte repudio que suscitan las campesinas cuando se salen del molde de su papel tradicional. *Vid.* González Montes, Soledad. *Mujeres y relaciones de género en la antropología latinoamericana*. El Colegio de México, México, 1997. p. 35.

¹⁰ Morales Brand, José Luis Eloy. *Los Derechos de la mujer y los niños; su transgresión por la violencia intrafamiliar*. “En Revista Jurídica” del Instituto de Capacitación del Estado de Aguascalientes, Año XII, No. 22 Nueva Época, octubre-marzo 2002. p. 96.

visto siempre ligada a una determinada estructura familiar que diferencia los roles de género.

La situación de la mujer en la familia desde la Antigüedad se caracterizó por tener a su cargo todas las funciones domésticas, bajo la autoridad y poder, bien de su padre, de su marido o de quien constituía la cabeza visible del régimen patriarcal que prevaleció en la Grecia y Roma Clásica, en el mundo musulmán, el feudal y el antiguo régimen.¹¹

Posteriormente, “la Revolución Francesa (1789) y las demás revoluciones liberal-burguesas plantearon como objetivo central la igualdad jurídica, de las libertades y de los derechos políticos. Pronto surgió la gran contradicción que marcó la lucha del primer feminismo: las libertades, los derechos y la igualdad jurídica que habían sido las grandes condiciones de las revoluciones liberales no afectaron a la mujer. Los “Derechos del Hombre y del Ciudadano” que proclamaba la Revolución Francesa se referían en exclusiva al “hombre, no al conjunto de los seres humanos”. A partir de entonces “...en Europa Occidental y Norteamérica se inició un movimiento, el feminismo,¹² que luchó por la igualdad de la mujer y su liberación. Durante ese periodo, el principal objetivo del movimiento de las mujeres fue la consecución del *derecho de voto*. Nació así el movimiento sufragista”.¹³

Sucesivamente, “...los cambios políticos, económicos y sociales que vinieron unidos a lo que los historiadores han denominado “Segunda Revolución Industrial” iniciada en la década de 1870, provocaron una clara aceleración del movimiento feminista en el último tercio del siglo XIX. El mayor protagonismo y seguimiento del feminismo estuvo condicionado por cambios sociales en los países más

¹¹ Ocaña Aybar, Juan Carlos. *Sufragismo y feminismo: la lucha por los derechos de la mujer 1789-1945*, en <http://clio.rediris.es/udidactica/sufragismo2/triunsufrag.htm>.

¹² “El feminismo ha sido, como movimiento social, una de las manifestaciones históricas más significativas de la lucha emprendida por las mujeres para conseguir sus derechos. Aunque la movilización a favor del voto, haya sido uno de sus ejes más importantes, no puede equipararse sufragismo y feminismo. Este último tiene una base reivindicativa muy amplia que, contempla el voto, pero que, en otras ocasiones, también exige temas sociales como la eliminación de la discriminación civil para las mujeres casadas o el acceso a la educación, al trabajo remunerado”. Cfr. Nash, Mary y Tavera, Susanna: *Experiencias desiguales: Conflictos sociales y respuestas colectivas* (Siglo XIX) Madrid, 1995, Ed. Síntesis, p. 58 en <http://clio.rediris.es/udidactica/sufragismo2/sopreind.htm>.

¹³ *Ídem*.

desarrollados. Los principales objetivos del movimiento feminista siguieron siendo los mismos: el derecho de voto, la mejora de la educación, la capacitación profesional y la apertura de nuevos horizontes laborales, la equiparación de sexos en la familia como medio para evitar la subordinación de la mujer y la doble moral sexual. La gran novedad vino de la amplia movilización colectiva que supo dirigir el movimiento sufragista en determinados países. El sufragismo aparece como una forma de encuadramiento de mujeres de todas las clases sociales, a pesar de sus distintas ideologías y objetivos, pero coincidentes en reclamar el derecho, para reformar la legislación y la costumbre y, en consecuencia, la sociedad. Surgió en los países que adoptaron el régimen capitalista, países de clase media poderosa y con unos ideales democráticos asentados en sus instituciones políticas”¹⁴

Como consecuencia de lo anterior, algunos países a finales del siglo XIX y principios del XX regularon el derecho al voto de las mujeres, entre los que se encuentran los siguientes:¹⁵

PAÍS	AÑO	PAÍS	AÑO
Nueva Zelanda	1893	Irlanda	1922
Australia	1901	Austria	1923
Finlandia	1906	Checoslovaquia	1923
Noruega	1913	Polonia	1923
Dinamarca	1915	España	1931
Islandia	1915	El Salvador	1939
Holanda	1917	Francia	1945
Rusia	1917	Italia	1945
Reino Unido	1918	Costa Rica	1949
Alemania	1918	México	1953
Suecia	1919	Nicaragua	1955
Estados Unidos	1920	Suiza	1971

¹⁴ Franco Rubio, Gloria Ángeles, *Siglo XX” Historia Universal* Madrid, 1983, Historia 16, en <http://clio.rediris.es/udidactica/sufragismo2/triunsufrag.htm>

¹⁵ *Ídem.*

Desde esta perspectiva y teniendo en cuenta los principios ilustrados y liberales en que se basaba la reivindicación de la igualdad del voto, la enorme oposición a la que tuvo que hacer frente la reivindicación sufragista, fueron precisamente a los argumentos basados en la discriminación por género. Deshacer las tradicionales barreras entre lo público, terreno masculino, y lo privado, terreno femenino, autorizando el acceso de las mujeres al espacio público era considerado como un peligro para el orden social establecido y para el reparto de roles por género.¹⁶ Es más, en cierta antigua ordenanza española se llegó a referir:

“Sébase de ahora y siempre que a las mujeres se les está vedado inmiscuirse en los altos asuntos del gobierno de los hombres.”

En otro orden de ideas, la protección de los derechos de las mujeres en el ordenamiento jurídico internacional arranca con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Establece en primer término que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (Artículo 1); en segundo lugar, afirma que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de cualquiera otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (Artículo 2), y que “todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley” (Artículo 7).¹⁷

Conscientes de esta desigualdad —mucho antes de declarar 1975 como el Año Internacional de la Mujer—, las Naciones Unidas y diversos países comenzaron el proceso de aprobación de varios instrumentos internacionales, junto con la celebración de conferencias internacionales,¹⁸ con la finalidad de garantizar la protección de los derechos humanos de las mujeres. Todo ello ha permeado al interior de los regímenes nacionales y México no es la excepción.

¹⁶ Ocaña Aybar, Juan Carlos. *Op. cit.*

¹⁷ *Cfr.* Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

¹⁸ Entre los más importantes destacan los siguientes (*Cfr.* BADILLA, Ana Elena. *La Discriminación de Género en la Legislación Centroamericana*, en <http://www.arias.or.cr/fundarias7cph/estudio3.shtml> y “Segunda Cumbre de las Américas: Mujer”, en <http://www.summit-americas.org/Women/women-spanish.htm>.)

II. MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA

El concepto de *género*, “es un término que denomina la construcción social de las identidades diferenciadas de mujeres y hombres. Consiste en la adscripción de identidades, creencias,

La Convención Sobre Derechos Políticos de la Mujer: Aprobada en 1952, la cual establece que las mujeres tienen derecho a votar en todas las elecciones y a ser elegidas para puestos públicos de elección en igualdad de condiciones que los hombres, sin discriminación alguna. En esta época, en la mayoría de los países centroamericanos, las mujeres lograron conquistar el derecho al voto, en El Salvador (1949), en Costa Rica (1949) y en México (1953).

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW): Aprobada en 1979, la cual establece derechos de las mujeres en nuevas áreas o ámbitos, así como obligaciones para los Estados, a fin de lograr la igualdad entre mujeres y hombres. En la esfera política y pública, destaca el derecho al voto y a ser electas en elecciones públicas, a participar en la formulación de políticas gubernamentales, a ocupar cargos públicos, ejercer funciones públicas y a representar al gobierno internacionalmente.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos: Realizada en Viena en 1993, en donde se afirmó que “la plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional” y se pidió a la Asamblea General que aprobara el proyecto de Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer e insta a los Estados a que combatan dicha violencia.

Conferencia Internacional de Población y Desarrollo: Llevada a cabo en El Cairo en 1994, significó un paso importante en el avance de los derechos humanos de las mujeres a nivel mundial, y en consecuencia, para las centroamericanas. El esfuerzo y trabajo del movimiento mundial de mujeres tuvo resultados positivos en varias áreas, aún cuando las mujeres hubieran deseado lograr mucho más. Se señaló como meta decisiva la igualdad y equidad de género, siendo necesario para ello asegurar la educación de las mujeres, su plena participación en la formulación de políticas y en la toma de decisiones, así como la eliminación de obstáculos que la discriminan en el empleo y la salud y promueven la explotación y la violencia. Destaca el área sobre la violencia contra la mujer cuyo programa de acción establece como uno de sus principios el promover la equidad y la igualdad de los sexos y los derechos de la mujer, así como eliminar la violencia de todo tipo contra la mujer y asegurarse de que sea ella quien controle su propia fecundidad, son la piedra angular de los programas de población y desarrollo.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en Belém do Pará Brasil, el 6 de junio de 1994, se suscribió en el XXIV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, donde establece en sus artículos 4 y 5 que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos, entre los que se encuentra el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones, así como ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos (*Cfr.* Comisión Interamericana de Mujeres. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en <http://www.oas.org/cim/Spanish/ConvenciónViolencia.htm>).

sentimientos, conductas, funciones, tareas, actitudes, responsabilidades, roles y valores diferenciales que la sociedad establece para cada uno de los sexos, los que se expresan como desigualdades

Comisión Interamericana de Mujeres. La Comisión Interamericana de Mujeres celebró su XXIX Asamblea de Delegadas del 16 al 18 de noviembre de 1998 en la sede de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Washington. Durante la reunión, las delegadas aprobaron 15 resoluciones, destacando entre otras, las siguientes: Derechos legales igualitarios para las mujeres; Plan de acción sobre la participación de la mujer en las estructuras de poder y toma de decisiones; Fortalecimiento y modernización de la Comisión Interamericana de Mujeres, y La Comisión Interamericana de Mujeres y la Sociedad Civil.

XXIX Período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. En la XXIX Asamblea General de la OEA, celebrada en Guatemala los días 6 al 8 de junio de 1999, fue aprobada la resolución "Situación de la Mujer en las Américas y Fortalecimiento y Modernización de la Comisión Interamericana de Mujeres" en la cual se convocó a una reunión de Ministras o autoridades al más alto nivel, responsables de las políticas de las mujeres en los Estados miembros, que se realizó el primer trimestre del año 2000.

Mujer de zonas rurales. El 4 de octubre de 1999, se llevó a cabo en Roma, Italia, una sesión de Consultas de Alto Nivel sobre Mujeres de las Zonas Rurales e Información organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Tercer Período Ordinario de Sesiones, del Comité Directivo de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). Se llevó a cabo en Washington los días 20 y 21 de enero de 2000. Como consecuencia de los mandatos de la Cumbre de las Américas, uno de los puntos focales del temario fue la presentación, por parte de la CIM, del borrador de un documento titulado "Programa Interamericano sobre la promoción de los Derechos de la Mujer y la Equidad de Género", en preparación de la Reunión de Ministros o autoridades de más alto nivel responsables de las políticas que afectan a las mujeres en los Estados miembros. En este documento se destaca la participación de la mujer en las estructuras de poder y adopción de decisiones y la educación, la eliminación de la violencia contra la mujer y la erradicación de la pobreza, como los cuatro ámbitos estratégicos prioritarios en que se procurará avanzar a través de proyectos nacionales y multinacionales de promoción de los derechos de la mujer y la igualdad de género.

La mujer en el año 2000. La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas "*La Mujer en el año 2000: Igualdad de Género, Desarrollo y Paz en el siglo XXI*" se celebró en Nueva York del 5 al 9 de junio de 2000 en la sede de dicho Organismo a fin de examinar si los gobiernos, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado han cumplido los compromisos contraídos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing.

XXX Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA. Durante la XXX Asamblea General de la OEA celebrada en Windsor, Canadá, en junio de 2000, los Gobiernos adoptaron una resolución mediante la cual instan a los Estados miembros a ratificar la Convención de Belém do Pará, y

Sexta Conferencia Internacional sobre los Derechos de la Mujer. Durante la Sexta Conferencia Internacional sobre los Derechos de la Mujer, que se celebró en Lima, Perú, en el mes de diciembre de 2000, los expertos líderes discutieron sobre los derechos de la mujer al empoderamiento económico y a la inclusión en todos los niveles de los procesos de toma de decisiones. Los expertos proveyeron capacitación práctica y teórica para 100 profesionales, en asuntos legales y políticos, de toda América Latina y el Caribe.

sociales”.¹⁹ Por lo que “en la mayoría de las sociedades existen diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres en cuanto a actividades realizadas, a acceso y control sobre los recursos y las oportunidades para tomar decisiones. El género es parte del contexto socio-cultural más amplio, que también toma en consideración factores tales como clase, raza, situación económica, grupo étnico y edad. En definitiva es una herramienta analítica para entender los procesos sociales”.²⁰

Tanto la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (en México), como la Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, establecen en sus artículos que el *género* es la categoría que refiere a los valores, atributos, roles y representaciones que la sociedad asigna a hombres y mujeres.²¹

En conclusión podemos decir que, el concepto de *género* “refiere a la asignación social y a la valorización diferenciada de responsabilidades y roles a hombres y mujeres, que condiciona sus opciones, hábitos y desempeños; que ha reservado, prioritariamente, para el hombre, la esfera pública de la producción; y, para la mujer, la esfera de la reproducción”.²²

En este contexto, “una de las más frecuentes y silenciosas formas de violación de los derechos humanos es la violencia de género. Este es un problema universal, pero para poder comprender mejor los patrones y sus causas, y por lo tanto eliminarlos, conviene partir del conocimiento de las particularidades históricas y socioculturales de cada contexto específico, por consiguiente, es necesario considerar qué responsabilidades y derechos ciudadanos se les reconocen a las mujeres en cada sociedad, en compara-

¹⁹ Staff Wilson, Mariblanca. *La Perspectiva de Género desde el Derecho*, en www.legalinfo-panama.com/articulos/articulos_21b.htm.

²⁰ Declaración de la Política de UICN (*The World Conservation Unión*) sobre el género en www.iucn.org/themes/spg/policy/gpols.pdf.

²¹ La Ley del Instituto Nacional de las Mujeres fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de enero de 2001 y la Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, se publicó en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal, el 28 de febrero de 2002, No. 28. Asimismo en diversas partes del mundo existen instituciones encargadas de vigilar el desarrollo de la mujer.

²² *Cfr.* Mujer, Formación y Trabajo, en www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/jou_g/index.htm.

ción con los que les reconocen a los hombres, y las pautas de relación que entre ellos se establecen”.^{23, 24}

La citada Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, menciona en su artículo 5, *in fine*, que la *perspectiva de género* se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de equidad de género.

Con relación al “género femenino y en particular, en los análisis de la situación jurídica de las mujeres, la tendencia ha sido la de acudir al estudio formal de los textos legales existentes y se concluye que las mujeres gozan de igualdad de derechos en relación a los hombres, porque así se establece en la Constitución General; sin embargo, cuando se va al análisis integral del sistema jurídico, se encuentra una realidad muy diferente. Es decir, existe igualdad en la ley y desigualdad en la práctica”.²⁵

Por otra parte, “la *discriminación* es toda conducta dirigida a dar trato de exclusión, distinción o de inferioridad a una persona, por motivos de sexo, raza, ideas, religión, política, etc.”;²⁶ y en una de sus especies, la discriminación “...es la negación o falta de oportunidad, para la mujer, de participar del bienestar social, en la misma cantidad y calidad que el hombre, por la sola virtud de ser mujer”.²⁷

La Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en su artículo 1, establece que “la

²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 17 de octubre de 2002, Caracas Venezuela, www.pnud.org.ve/temas/genero.asp.

²⁴ La identidad tiene carácter contrastante: los individuos se definen y son definidos por contraste con otros. En estas definiciones, las líneas que marcan diferencias étnicas y de clase se entrecruzan de manera por demás compleja. Al mismo tiempo, los individuos no siempre aceptan pasivamente los estereotipos que les imponen los modelos culturales y la sociedad; pueden manipular las definiciones propias y ajenas, o pueden cuestionarlas, generando nuevas identidades. *Cfr.* González Montes, Soledad. *Op. cit.* p. 27.

²⁵ Staff Wilson, Mariblanca. *Op.cit.*

²⁶ *Ídem.*

²⁷ Elizondo Fragoso, Isauro. *La Liberación de la Mujer.* *Op. cit.* p. 11.

discriminación contra la mujer, constituye “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de la mujer de sus derechos humanos, políticos, económicos, sociales, culturales, civiles o en cualquier otra esfera”.

Por el contrario, el concepto *equidad* “es una condición que permite a la persona en desventaja, participar en igualdad de condiciones en todos los ámbitos de la vida social e individual. La equidad constituye un principio por el cual se juzga una cosa por el sentimiento del deber o de la conciencia, más que por las reglas rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley. Este concepto combina las ideas de justicia e igualdad de oportunidades, para participar en el bienestar individual y colectivo. En otras palabras, consiste en no favorecer a determinada persona o personas en perjuicio de otra u otras. Es la aplicación de la justicia natural por oposición a la justicia legal o de derecho”.²⁸

La *igualdad de género* es “...la valoración igualitaria por parte de la sociedad de tanto las similitudes como las diferencias entre mujeres y hombres, y sus distintos roles”.²⁹

Efectivamente, “la verdadera igualdad conlleva abordar, solucionar y corregir situaciones desequilibradas respecto a los derechos humanos de la mujer. La equidad entre hombres y mujeres significa igualdad de acceso a la educación y a la capacitación, al ejercicio de los derechos ciudadanos; significa oportunidades efectivas de empleo productivo y bien remunerado; significa el derecho de una salud integral. La *equidad jurídica* entre hombres y mujeres, significa participación en los procesos de toma de decisiones en todos los ámbitos y a todos los niveles, tanto en los espacios gubernamentales, empresariales, políticos y sindicales, como en las esferas organizadas de la sociedad civil”.³⁰

Por eso, para la referida Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, la *equidad de género* es el principio conforme al cual hombres y

²⁸ Staff Wilson, Mariblanca. *Op. cit.*

²⁹ Status of Women Canada. *Gender-Based Analysis: A guide for Policy Making*. Ottawa: 1996. p. 3, citado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo “Definiciones de Género”, en www.idrc.ca/minga/gender_def_s.html

³⁰ *Ídem.*

mujeres acceden con justicia e igualdad al uso, control y beneficios de los bienes y servicios de la sociedad, incluyendo aquellos socialmente valorados, oportunidades y recompensas, con la finalidad de lograr la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, ha sostenido recientemente al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2002 en materia electoral que, “la igualdad jurídica constituye el conjunto de posibilidades y capacidades imputables al sujeto o persona e implica una prohibición respecto a la instauración de distinciones o diferencias entre los seres humanos en cuanto tales. En otras palabras, la igualdad como contenido de la garantía individual se apoya en que todo individuo está colocado en una misma situación, quedando prohibido a la autoridad realizar cualquier discriminación por razones del género, entre otras y, en general, cualquiera que atente contra la dignidad propia del ser humano y que tenga como consecuencia anular o menoscabar sus derechos y libertades”.³¹ Más adelante se emiten argumentos y opiniones sobre el particular.

III. REGULACIÓN DEL GÉNERO EN EL DERECHO ELECTORAL COMPARADO

Hoy día existen diversas Constituciones y legislaciones electorales que empiezan a reglamentar la igualdad entre hombres y mujeres de una forma más detallada, algunos de estos países son los siguientes:

En *Argentina*, la Constitución de Argentina establece que corresponde al Congreso legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, en particular respecto de los niños, mujeres, ancianos y las personas con discapacidad.

El Código Electoral, menciona que: “las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo de un 30% de los candidatos

³¹ Cfr. Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 2/2002, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 18 de marzo de 2002.

de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electos. Estas listas no serán oficializadas si no cumplen con este requisito; sin embargo, resulta interesante resaltar, los artículos 41 y 77 de dicho Código, que aluden a que las listas de electores inscritos para una mesa electoral se agruparán por sexo y en orden alfabético, realizándose el escrutinio por separado y que los sobres destinados a encerrar el sufragio de las mujeres serán caracterizados con la letra “F” sobreimpresa; además, la ubicación de las mesas, podrán funcionar más de una, ya sea de varones o mujeres o de ambos.

En el caso de *Colombia*, en su Constitución Política se establece que las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública; la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades.

En *Costa Rica*, la Ley Electoral dispone que los estatutos de los partidos deberán contener el mecanismo que asegure la participación de las mujeres (40%), tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular. Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas al menos por el 40% de mujeres.

En *Cuba*, la Ley No. 72-1992, regula el derecho a ser elegidos todos los cubanos hombres y mujeres, incluidos los miembros de los institutos armados que se hallen en el pleno goce de sus derechos políticos y el Estado garantizará que se ofrezcan a la mujer las mismas oportunidades y posibilidades que al hombre, a fin de lograr su plena participación en el desarrollo del país.

En *Chile* la legislación electoral establece que excepcionalmente, se pueden reunir registros de varones y de mujeres, caso en el cual la mesa receptora de sufragios, tendrá urnas distintas para cada sexo y realizará el escrutinio y levantará las actas correspondientes separadamente.

En *Ecuador* la legislación electoral establece que se garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular y la legitimación activa y pasiva del derecho del sufragio, en condiciones de igualdad.

Las listas de candidaturas en elecciones pluripersonales deberán presentarse con al menos, el 30% de mujeres entre los principales y los suplentes, respectivamente; en forma alternada y secuencial, por-

centaje que se incrementará en cada proceso electoral general, en un 5% adicional hasta llegar a la igualdad en la representación. Se tomará en cuenta la participación étnica cultural.

Esto es, en elecciones pluripersonales donde deban elegirse tres representantes se inscribirá, al menos, una candidata mujer como principal y una como suplente; en donde se elijan de cuatro a seis representantes, por lo menos dos candidatos mujeres principales y suplentes; en donde deban de elegirse de siete a nueve, al menos, tres candidatas mujeres, como principales y tres como suplentes; en elecciones de diez a doce representantes, cuatro candidatas mujeres mínimo como principales y suplentes respectivamente y así sucesivamente.

En *España* los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.³²

La Constitución de *Francia* garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y respeta todas las creencias, esto es se favorece la igualdad entre hombres y mujeres para acceder a los mandatos electorales y cargos electivos.

La Constitución de *Paraguay* establece que se regulará la publicidad a efecto de la mejor protección de los derechos del niño, del joven, del analfabeto, del consumidor y de la mujer.

El hombre y la mujer tienen iguales derechos, civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas. Y la carta orgánica o estatuto del partido político deberá contener los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer en los cargos electivos en un porcentaje no inferior al 20% y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión.

Es interesante ver como en su legislación electoral, a efecto de garantizar la participación de la mujer en los cuerpos colegiados a elegirse, considera que su postulación interna como candidatas deberá darse en razón de una candidata por cada cinco lugares en las listas, de suerte que en este estamento podrán figurar en cual-

³² Pero, la Corona de España es hereditaria en los sucesores de Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica, la sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos. Artículo 57 Constitución Política de España.

quier lugar pero a razón de una candidata por cinco cargos a elegir. Cada partido, movimiento o alianza propiciador de lista queda en libertad de fijar la precedencia, si no cumplen con esta disposición serán sancionados con la no inscripción de sus listas en los Tribunales electorales respectivos.

En *Perú* las listas de candidatos al Congreso deben incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones.

En *Venezuela* los partidos políticos y los grupos de electores deberán conformar la postulación de sus candidatos por listas a los cuerpos deliberantes nacionales, estatales, municipales y parroquiales, de manera que se incluya un porcentaje de mujeres que representen como mínimo el 30% del total de sus candidatos postulados, no se oficializará ninguna lista a partidos políticos o grupos de electores que no cumplan con estas especificaciones.

Por lo que respecta a las mujeres en la *Unión Europea*, las normas que la rigen, impulsan a tomar medidas de acción positiva para favorecer la representación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones.

Aunque no se puede hacer una comparación completa (ya que la representación política a nivel regional no existe en *Finlandia*, *Luxemburgo*, *Países Bajos* ni *Reino Unido*), 24.9% de todos los miembros de las Asambleas regionales son mujeres (comparado con 20.53% de los parlamentos nacionales). Sin embargo, no existe un modelo general claro de los niveles de participación de mujeres en la representación política a escala regional; *Suecia* tiene el número más alto, con un 47.6%, muy cercano a la paridad.³³

El nivel ligeramente superior de mujeres a nivel regional en toda la *Unión Europea* se puede explicar en parte por el uso dominante de un sistema proporcional. La diferencia más grande entre ambos niveles de representación política se da en *Francia*, donde el número de diputadas nacionales es de 6.4%, y en el nivel regional de 12.1%. El Consejo Regional se elige mediante representación proporcional; es muy diferente del sistema electoral mayoritario que

³³ Cfr. Impacto Diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina, de la Dirección General de Estudios, serie Derechos de la mujer, en www.europarl.eu.int/workingpapers/femm/w10/7_es.htm

existe para las elecciones nacionales, y se parece al sistema local de las municipalidades de más de 3,500 habitantes (en las restantes se utiliza el sistema mayoritario). La diferencia del sistema electoral puede contemplarse como un factor importante responsable del nivel mucho más alto de representación política femenina a escala regional. Por cuanto hace a las cuotas, no existen disposiciones legislativas sobre estas cuotas para las elecciones regionales, aparte del caso de *Bélgica*, donde la ley electoral de 1994 estipula que ningún sexo deberá ocupar más de 2/3 de una lista de partido.³⁴

Sin embargo, muchos partidos aplican sus propias cuotas para las elecciones regionales, por ejemplo:

En *Suecia*: algunos partidos incluyen sistemáticamente al menos una mujer en un puesto alto en listas cerradas, también utiliza el “sistema cremallera” (alternando los candidatos varones y mujeres).³⁵

En *Dinamarca*: El KAD (un sindicato de mujeres) promueve activamente la participación de sus miembros como candidatas; los Socialdemócratas, liberales, conservadores y social liberales tienen comités de igualdad de oportunidades; el Partido Socialista Obrero y los socialdemócratas tienen un sistema de cuota para los cargos públicos.

En *Alemania*: unos partidos manejan una cuota del 50%; otros tienen la cuota de 33.3% y algún otro partido asigna de manera informal mujeres en lugares prominentes de la lista electoral.

En *Francia*: El Partido Socialista tiene una norma interna que obliga a presentar un 30% de candidatas femeninas en elecciones regionales.

En *Austria*: Algunos partidos incluyen sistemáticamente al menos una mujer en un puesto alto en la lista de partido cerrado y da a las mujeres prioridad en la asignación de los restos electorales.

³⁴ *Ídem*.

³⁵ El “sistema cremallera” es muy popular en *Suecia*, donde la mayoría de los partidos políticos han acordado de manera informal emplearlo. Esta manera de abordar las listas de partido y la importancia de la posición que ocupen las mujeres en el interior de las listas explica por qué Suecia tiene los niveles más altos de diputadas mujeres tanto a nivel regional como nacional. Ello refuerza la conclusión de que solamente las cuotas no son suficientes para asegurar niveles altos de representación política femenina: *Bélgica*, el único país con cuotas fijadas por ley tiene un número de mujeres elegidas a nivel regional menor que *Suecia*, *Dinamarca*, *Alemania*, *Austria* y *España* que no poseen ese sistema de cuotas.

De todo lo anterior, podemos, decir que por lo que se refiere a la subrepresentación de las mujeres en los parlamentos del mundo, a pesar de ser acuerdo firmado en la Unión Interparlamentaria (UIP), el promedio de mujeres que actualmente tienen un escaño en los parlamentos del mundo es 14.3%, según datos de la UIP. Promedio que es bastante alto debido sobre todo a los países nórdicos que tienen leyes muy cercanas a la paridad entre hombres y mujeres para los procesos electorales. Pero, hay países como los árabes donde los escaños femeninos no rebasan el 5%, mientras que, en el continente americano, el promedio oscila entre el 13 y 15.9%.³⁶

Finalmente, desde otra perspectiva encontramos aún países en los cuales todavía se encuentra muy marcada la discriminación de la mujer en los asuntos políticos.³⁷

De manera esquemática³⁸ los siguientes cuadros nos muestran una visión general de la participación de la mujer en los parlamentos de algunos países, Cámara Baja o Diputacional, así como en la Cámara Alta o Senado:

³⁶ Del Valle, Sonia. Subrepresentadas, las mujeres en los parlamentos del mundo, en *cimacnoticias.com*, del 2 de abril de 2002.

³⁷ Claros ejemplos de ello, los podemos ver en los siguientes países: la representación de las mujeres en la política en *Zambia* es mínima, de un total de 158 diputados en el parlamento, sólo el 10% (16 diputadas) son mujeres, y en oficinas gubernamentales es igualmente baja y tan sólo dos de los 25 ministros son mujeres. Tanto la constitución como la ley hablan de la igualdad de las mujeres en la mayoría de las áreas; sin embargo, en temas prácticos, las mujeres zambianas están discriminadas no sólo en la política, sino también en la educación y en el mercado laboral. Según la agencia de cooperación Danesa Danida, las mujeres en *Malawi* sufren una situación mucho peor que el resto de los países en el Sur de África, esto se debe a la pobreza generalizada, pero también a las tradiciones culturales. De este modo los derechos de las mujeres de obtener propiedades están fuertemente limitados, así como las oportunidades educativas son prácticamente imposibles en las zonas rurales. Hacia la zona *árabe-islámica*, el Islam contrariamente a lo que sostiene, se dice que, es muy heterogéneo y, sin negar las desigualdades sociales en las que se ve inmerso. Por último, *Afganistán* es otro claro ejemplo en donde diariamente se están vulnerando los derechos de las mujeres, la imposición del hiyab o velo es quizás, para la población occidental, la manifestación externa más visible de este autoritarismo. *Cfr.* VIII Conferencia de Sociología de la Educación, Madrid, España 14.16, septiembre de 2000, en www.ocm.es/info/socioged/conf/botton.htm

³⁸ Fuente: Inter-parliamentary Union.

Discriminación por género

**LA MUJER EN EL PARLAMENTO
CÁMARA BAJA O SENCILLA**

PAÍS	ELECCIÓN	ASIENTOS	MUJERES	% MUJERES
ALGERIA	05 2002	389	24	6.2
BOLIVIA	06 2002	130	24	18.5
COLOMBIA	03 2002	166	20	12
ESTADOS UNIDOS	11 2000	435	61	14
GAMBIA	01 2002	53	3	5.7
HUNGRIA	04 2002	386	35	9.1
FRANCIA	06 2002	577	71	12.3
HOLANDA	05 2002	150	51	34
IRLANDA	05 2002	166	22	13.3
MARRUECOS	09 2002	325	35	10.8
MÉXICO	07 2000	500	90	18
NUEVA ZELANDA	07 2002	120	35	29.2
PORTUGAL	03 2002	230	44	19.1
REP. DOMINICANA	05 2002	150	26	17.3
REPÚBLICA CHECA	06 2002	200	34	17
REP. DEMOCRÁTICA DE LA GENTE DE LAO	02 2002	109	25	22.9
SUECIA	09 2002	349	157	45
VIETNAM	05 2002	498	136	27.3

**LA MUJER EN EL PARLAMENTO
CÁMARA ALTA O SENADO**

PAÍS	ELECCIÓN	ASIENTOS	MUJERES	% MUJERES
ARGENTINA	10 2001	72	24	33.3
BOLIVIA	06 2002	27	4	14.8
COLOMBIA	03 2002	102	9	8.8
CHILE	12 2001	49	2	4.1
ESPAÑA	03 2000	259	63	24.3
ESTADOS UNIDOS	11 2000	100	13	13
FRANCIA	09 2001	321	35	10.9
ITALIA	05 2001	321	25	7.8
MARRUECOS	09 2001	270	1	0.4
MÉXICO	07 2000	128	23	18
POLONIA	09 2001	100	23	23
REP. DOMINICANA	05 2002	32	2	6.3
TRINIDAD Y TOBAGO	12 2001	31	10	32.3

IV. GÉNERO EN MÉXICO

En este ámbito, *México* ha hecho importantes contribuciones y también ha adquirido compromisos claros internos y externos para combatir la discriminación por género. A lo largo de su historia constitucional moderna, han existido diversos campos en los que se ha reflejado paulatinamente ese beneficio:³⁹

En el año 1917 se expidió la Ley de Relaciones Familiares, la cual permitió a las mujeres la disolución del vínculo matrimonial.⁴⁰

La Ley Federal del Trabajo de 1931, autorizó a la mujer casada para celebrar contratos de trabajo sin autorización del marido.

En 1953 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante la cual se reconoció a la mujeres la categoría de ciudadanas mexicanas, otorgándoles en consecuencia el derecho al sufragio.⁴¹

³⁹ Cfr. Legislación Federal del Senado de la República, en <http://www.senado.gob.mx> y Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución de Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴⁰ Por su parte el Código de Comercio, estipulaba en su artículo 8 que la *mujer casada*, mayor de dieciocho años, que tuviera para ello autorización expresa del marido, dada en escritura pública, podía ejercer el comercio. Sin la autorización de su marido podía ejercerlo en los casos de separación, ausencia, interdicto o privación de derechos civiles del mismo, declaradas conforme a la ley"; disposición que fue derogada el 6 de enero de 1954. Cabe recordar que bajo la vigencia del Código Civil Federal de 1928 existieron algunos artículos cuyo texto original decía: "Artículo 163. La mujer debe vivir al lado de su marido..."; "Artículo 168. Estará a cargo de la mujer la dirección y cuidado de los trabajos del hogar"; "Artículo 169. La mujer podrá desempeñar un empleo, ejercer una profesión, industria, oficio o comercio, cuando ello no perjudique a la misión que le impone el artículo anterior"; "Artículo 170. El marido podrá oponerse a que la mujer se dedique a las actividades a que se refiere el artículo anterior, siempre que subvenga a todas las necesidades del hogar y funde la oposición en causas graves y fundadas"; "Artículo 171. En caso de que la mujer insista en usar de los derechos que le concede el artículo 169, no obstante de que el marido se los rehuse apoyando en lo dispuesto en el artículo anterior, el juez respectivo resolverá lo que sea procedente"; "Artículo 174. La mujer necesita autorización judicial para contratar con su marido, excepto cuando el contrato que celebre sea el de mandato". Afortunadamente estos textos se reformaron el 31 de diciembre de 1974.

⁴¹ Si bien es cierto que, con la reformas de 1953, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoció a las mujeres la categoría de ciudadanas mexicanas otorgándoles en consecuencia el derecho al voto, no podemos dejar de mencionar que, en los años 1923 y 1925 en Chiapas, Yucatán y Tabasco se concedió la igualdad política de la mujer para votar y ser votada en puestos de representación popular, con lo que años más tarde, concretamente el 6 de diciembre de 1946, el entonces Presidente Miguel Alemán, presentó una iniciativa en la que propuso reformar el artículo 115 constitucional, para quedar de la siguiente forma: "...En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas...".

Posteriormente con la Nueva Ley del Trabajo de 1970 se estableció por primera vez la no discriminación por motivo de sexo y el ejercicio por parte de las mujeres de los mismos derechos y obligaciones de los hombres.

En de 1974⁴² se eleva a rango constitucional la igualdad del hombre y la mujer, al reformarse el artículo 4º constitucional.

En diciembre de 1997 se reformó el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal, en donde se reconoció la violencia familiar como causal de divorcio.

En 1992 la Ley Agraria estableció en diversos artículos que los hombre y las mujeres tiene los mismos derechos.

En mayo de 2001 *México* inicia el proceso interno de consulta para la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer (CEDAW), a fin de garantizar el pleno respeto a los derechos de las mujeres y el 14 de diciembre de ese año es aprobado por el Senado de la República cuyo propósito es apeparse al derecho internacional en materia de derechos de la mujer.⁴³

⁴² Sin embargo, el avance que se tuvo con otras leyes secundarias fue dándose paulatinamente, por ejemplo: la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 17 reglamentaba que “cuando el agraviado se encontraba imposibilitado para promover el amparo, podía hacerlo cualquier otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad o *mujer casada*”, artículo que fue derogado hasta el 20 de mayo de 1986.

⁴³ *México* tomó parte activa en instrumentos internacionales, a través de su participación en dicha Convención, mediante su firma, ratificación y promulgación en el *Diario Oficial* del 12 de mayo de 1981. Las Comisiones Unidas que dictaminan, consideran que el tema del Protocolo Facultativo de la Convención tiene plena vigencia en México, ya que la Carta Magna, en sus artículos 1 y 4 consagra precisamente las garantías individuales de la no discriminación de cualquier tipo o motivación, y la igualdad entre el varón y la mujer ante la ley, respectivamente. Con base en ello, y como parte de las acciones emprendidas para actualizar y ampliar las obligaciones internacionales de México, el 15 de marzo de 2002 nuestro país depositó el instrumento de ratificación de la CEDAW. Cabe resaltar del protocolo en comentario los siguientes artículos: Artículo 1. Todo estado parte en el presente Protocolo (“Estado Parte”) reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer (“el Comité”) para recibir y considerar las comunicaciones presentadas de conformidad con el artículo 2; Artículo 2. Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas. Cuando se presente una comunicación en nombre de personas o grupos de personas, se requerirá su

En el año 2002 se regula con mayor precisión (cuotas, procedimiento y sanción) el derecho a la equidad de género en la contienda electoral.⁴⁴

En el año 2002 se tipifica el delito de discriminación por razón de género.⁴⁵

En México se ha venido observando cierto avance sobre la regulación en la igualdad de género, un ejemplo reciente es la *Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal*,⁴⁶ la cual promueve la equidad de género e igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres y establece las bases y mecanismos para el funcionamiento del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, cuyo objeto general es promover, fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en los ámbitos social, económico, político, cultural y familiar, así como diseñar, coordinar, aplicar y evaluar el Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las mujeres y los que de éste se deriven. (Artículos 1, 4 y 5 LIMDF)

Lo cierto es que la participación económica de las mujeres desde la década de 1970 ha estado acompañada por un incremento en su actividad política.⁴⁷

1. A nivel local

Por lo que respecta a las Entidades Federativas, *Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero,*

consentimiento, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento; Artículo 4. 1. El Comité no examinará una comunicación a menos que se haya cerciorado de que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que brinde por resultado un remedio efectivo. *Cfr.* Senado de la República, "Dictamen", Boletín de prensa 2001/813, México, D.F., 14 de diciembre de 2001 y "Deposita México ante la ONU instrumentos de ratificación, aceptación o adhesión a Convenios en materia de derechos humanos, Comunicado de prensa núm. 045/02, Tlatelolco, D.F., 15 de marzo de 2002.

⁴⁴ Reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 24 de junio de 2002.

⁴⁵ *Cfr.* Decreto de Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de julio de 2002.

⁴⁶ Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de febrero de 2002. No. 28.

⁴⁷ *Cfr.* González Montes, Soledad. *Op. cit.*, p. 33.

Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora tienen particularmente reglamentada la igualdad de género en sus legislaciones electorales.

En *Baja California Sur*, existe la *Ley del Instituto Sudcaliforniano de la Mujer*, en donde se establece la creación de este Instituto, cuyo objeto es establecer las políticas y acciones que incidan en la incorporación de las mujeres en la vida económica, social, política y cultural en condiciones de equidad de género, promoviendo ante las autoridades e instancias competentes los mecanismos necesarios para ello. (Artículo 2 LISM)

Por su parte, la legislación de *Coahuila* establece que si por exigencias de construcción gramatical, enumeración, orden u otra circunstancia el texto legal en la ley usa el género masculino, el mismo deberá ser interpretado en sentido igualitario para hombres y mujeres, de modo que éstas y aquellos puedan adquirir toda clase de derechos y contraer igualmente toda clase de deberes jurídicos.

Esta situación llevó a que a finales del año pasado (2001) el Partido Acción Nacional presentara una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra la Ley Electoral de Coahuila que recogió las cuotas de representación por género para favorecer la participación femenina, misma que fue resuelta el 19 de febrero del presente año (2002). El dictamen de la Suprema Corte fue claro: no se transgrede el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al fijarse un porcentaje menor del cincuenta por ciento para un género y el restante porcentaje se estableciera para el otro género; ya que el establecimiento de un porcentaje máximo de participación de un solo género para el registro de candidatos, sólo implica la posibilidad de que cualquier género llegara a ese porcentaje máximo que no resulta obligatorio para un sólo género, que con lo anterior se impulsa a la equidad entre ellos, pues el establecimiento de las cuotas de género es un mecanismo que posibilita la igualdad entre hombres y mujeres en la representación política, real y efectiva. En igual sentido había emitido su opinión la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁴⁸

⁴⁸ Recordemos que, con fundamento en el Artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de del artículo 105 constitucional, cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esta sentencia echó abajo el principal argumento de los legisladores que a lo largo de los últimos casi 10 años se habían opuesto a modificar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales bajo el argumento de que esta modificación discriminaría a los hombres.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que, no obstante, el principio de igualdad ante la ley no implica necesariamente que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que se traduce en el derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que aquellos que se encuentran en similar situación de hecho. Así, la noción abstracta de igualdad se ve permeada por las condiciones fácticas y sociológicas existentes, de tal manera que no siempre se puede dar el mismo trato a todos los individuos, sino que se trata de que a todos aquellos colocados en la misma situación jurídica se les trate igual, lo que significa, asimismo, que respetándose el principio jurídico de equidad, deberá darse trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. Lo anterior significa que no toda desigualdad de trato es violatoria de garantías, sino sólo cuando produce distinción entre situaciones objetivas y de hecho iguales, sin que exista para ello una justificación razonable e igualmente objetiva; por ello, a iguales supuestos de hecho corresponden similares situaciones jurídicas, pues en este sentido el legislador no tiene prohibición para establecer en la ley una desigualdad de trato, salvo que ésta resulte artificiosa o injustificada. Concretamente, en el caso de que algún partido político o coalición, se excediera del setenta por ciento de candidatos a diputados de mayoría relativa, la única consecuencia sería que la primera diputación de representación proporcional se otorgue a alguien del género subrepresentado, y una vez cumplido lo anterior, si el partido o coalición omisas tuvieran derecho a más curules por este principio, se asignarán en los términos señalados por dicho partido o coalición, es decir, al no ser obligatorio el sistema implantado por el legislador local para el registro de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, es innegable entonces que no se actualiza violación alguna al citado principio de igualdad consagrado en el artículo 4o. de la Constitución Fe-

deral, ya que no impide que mujeres y hombres participen en una contienda electoral en igualdad de circunstancias.⁴⁹

Por otra parte, la legislación del Estado de Chihuahua establece que cuando el registro total de las candidaturas que hagan los partidos por el principio de mayoría relativa, aparecieren más del 70% de candidatos de un mismo género, tanto en los candidatos a propietarios como suplentes, al género minoritario, el partido estará obligado a asignarle un lugar dentro de los tres primeros de la lista plurinominal.

Si la participación fuese menor al 20%, la inclusión del género subrepresentado deberá ocupar un lugar en lista dentro de los dos primeros.

Cuando el producto de la operación de multiplicar el porcentaje a que se refieren los géneros, por el número de candidatos a miembros de los ayuntamientos, arroje una fracción decimal de hasta el 50% de la unidad, ésta se ajustará hacia abajo, y si la fracción decimal excede al 50% de la unidad, ésta se ajustará hacia arriba.

Las candidaturas a miembros de los *ayuntamientos* registradas por planillas, no podrán contener más del 70% de un mismo género de candidatos propietarios, lo que también será aplicable a los suplentes.

Los Consejeros que integran la Asamblea General del Instituto designados por el Congreso quien procederá a la elección de los funcionarios del órgano electoral, observando para tal efecto el principio de equidad de géneros, por lo que la composición final del órgano electoral no podrá estar integrado por más del 70% de personal de un mismo género.

De igual manera resulta interesante, que la ley electoral menciona que el Tribunal Estatal Electoral se integrará por tres magistrados, uno de los cuales será de género distinto al de los otros dos.

En el *Distrito Federal* la legislación electoral precisa que en los estatutos de las agrupaciones políticas locales se establecerá la integración de sus órganos directivos, que no podrán exceder en un 70% los miembros de un mismo género.

En *Sonora* se reglamenta lo relativo a la elección de *ayuntamientos*, con la diferencia de que ninguna de las planillas conten-

⁴⁹ Vid. Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 2/2002, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 18 de marzo de 2002.

ga una mayor proporción al 80% de candidatos de un mismo sexo.

Por último, en *Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Puebla, Querétaro, Tabasco y Zacatecas* su legislación refiere únicamente a la búsqueda de una mayor participación de las mujeres y los jóvenes en los cargos de elección popular.

2. A nivel federal

La reforma del 24 de junio de 2002, que adicionó y derogó artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵⁰ para garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones, prevé que los partidos políticos promuevan y garanticen la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

Por otro lado, se establece que las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas y en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Más adelante se analizará a detalle esta última reforma.

Como se refirió anteriormente, las mujeres en el Congreso de la Unión, a partir del 2000, quedaron representadas en un 18% en Senadurías y en Diputaciones, al menos ya rebasamos el promedio mundial (14.3%).

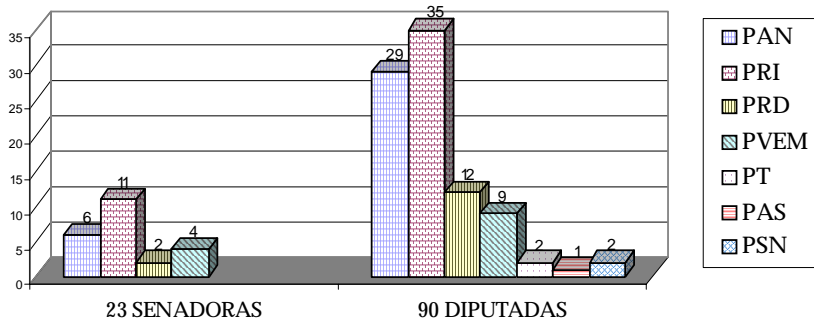
En la siguiente gráfica sobresale que los Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, son los que cuentan con mayor participación femenina.⁵¹

⁵⁰ Decreto por el que se adiciona el numeral 1 del artículo 4º; se reforma el numeral 3 del artículo 175; se adicionan un artículo 175-A, un artículo 175-B y un artículo 175-C; se adicionan dos incisos al párrafo 1 y se reforma el párrafo 3 del artículo 269 del Cofipe. Se deroga el artículo transitorio Vigésimo Segundo del Artículo primero del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código, publicado el 22 de noviembre de 1996. *Diario Oficial de la Federación*. 24 de junio de 2002.

⁵¹ Los totales de participación por género son: 23 senadoras de 128 curules y 90 diputadas de 500 curules. Cabe aclarar que se han ido incorporando mujeres al Congreso, al haber sido electas en un principio en su calidad de suplentes y posteriormente cubrir la vacante del propietario. Datos obtenidos de las páginas de internet: www.diputados.gob.mx y www.senado.gob.mx

Discriminación por género

**REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN
 MÉXICO 2000**



Ahora bien, “el 2 de julio las mujeres participaron, en proporción significativa de las más diversas formas: como funcionarias de casilla, como representantes de partido ante las casillas, como observadoras electorales, como funcionarias y como consejeras electorales en los consejos general, locales y distritales del IFE y, por supuesto, como electoras y como candidatas a puestos de elección popular, desafortunadamente dimos un paso hacia atrás al no contar con ninguna candidata a la Presidencia de la República. Bastaría para abundar que, en el actual gabinete presidencial hay sólo tres Secretarías de Estado (el 16.67% del total), en las carteras de Turismo, Desarrollo Social y Reforma Agraria. Además de la reducción de diputadas federales como consecuencia de los resultados electorales del 2 de julio, la situación no es mejor, y es incluso más preocupante, en la participación femenina en los niveles estatal y municipal. Según algunos datos de la Comisión Nacional de la Mujer (Conmujer) actualmente sólo 115 de las 2,487 presidencias municipales eran ocupadas por mujeres, una reducidísima participación que alcanza un insignificante 4.6%. En el cargo de síndicas ocupan, en un agregado nacional, 107 posiciones de un total de 2,167, esto es, apenas el 4.94%. Las regidoras, por su parte, son 2,474, de un total de 14,692, con un porcentaje de 16.84%”.⁵²

⁵² Alanís Figueroa, Ma. del Carmen. Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral, *Mujeres y Política*, obra inédita.

Finalmente, tratándose de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 11 ministros, sólo se designó una mujer, y el Consejo de la Judicatura Federal no cuenta con representación femenina. Esperemos que ahora, en vísperas de las nuevas designaciones, ambos órganos en su integración sean vivo ejemplo de la igualdad de géneros.

En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación, de los 22 magistrados que integran dicho Tribunal Electoral, sólo hay tres mujeres, y en su respectiva Comisión de Administración, ninguna.

En resumen, uno de los principales retos en México es propiciar la participación de las mujeres en todos los niveles de gobierno y áreas de desarrollo, buscando su mayor y mejor inclusión en la sociedad.

V. ANÁLISIS DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS ELECTORALES Y PENALES SOBRE GÉNERO EN MÉXICO

De las reformas y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicadas el pasado 24 de junio del presente año se pueden encontrar varios elementos:

1. El reconocimiento expreso del derecho del ciudadano a la igualdad de oportunidades y a la equidad entre hombres y mujeres;
2. El derecho anterior encuentra su correlativa obligación, sólo vinculante para los partidos políticos y coaliciones (según texto expreso del párrafo primero del artículo 4 y 175-A del Código de referencia), por lo que deja a un lado a las agrupaciones políticas. Recordemos que, si bien es cierto estas agrupaciones sólo pueden intervenir en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político (y no con coaliciones), también lo es que de dichos acuerdos de participación pueden surgir candidaturas, pues la misma ley reconoce que dichas agrupaciones son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada (artículo 33 párrafo 1);
3. Esta obligación correlativa de los partidos políticos se centra en la promoción y garantía de igualdad de oportunidades y la equidad de género y aún cuando el artículo 27 del Código citado, establece los elementos mínimos con que deben contar los estatutos partidistas, la obligación en comento no la extendió a los procedimientos democrá-

ticos para la integración y renovación de los órganos directivos de dichos partidos, ya que expresamente refiere que tales supuestos son sólo cuando se trate de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión (artículo 175 párrafo 3).

4. Los cargos de elección popular hacia los que va dirigida la promoción y garantía de este “derecho a la no discriminación”, son los de diputados y senadores, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional; pero, ¿puede existir equidad de géneros que no necesariamente implique una igualdad de oportunidades? La respuesta es sí, si un partido político solicita el registro de fórmulas de candidatos donde todos los propietarios sean hombres y los suplentes mujeres; aquí existe equilibrio numérico en la postulación de hombres y mujeres que no representa la misma oportunidad de participación en la vida política del país; lo mismo sucedería en las listas de representación proporcional cuyos primeros lugares son asignados a los varones y los últimos a las mujeres; por eso el legislador trató de evitar tales situaciones creando dos supuestos:
 - a) Para el caso del *principio de mayoría relativa*, en ningún caso se incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mínimo género (artículo 175-A); sin embargo, y por si fuera poco, lo anterior puede pasarse por alto y en consecuencia no obligar a los partidos políticos a la proporción 70-30, si las candidaturas postuladas son resultado de un proceso interno de elección mediante el voto directo (artículo 175-C párrafo 3), aquí ni qué hablar; en consecuencia, siguen teniendo los partidos políticos, en este sentido, la última palabra para promover y garantizar la participación de la mujer en la conformación de sus cuadros a precandidaturas. Aquí la cuota de la ley no les obliga, lo harían por tener “conciencia o imagen social”. Lo ideal es que este derecho a la no discriminación en candidaturas se hubiera visto reflejado hacia la vida interna partidista tan sólo con no haber incluido el párrafo 3 del artículo 175-C del Código, y en consecuencia no derogar el artículo transitorio vigésimo segundo que desde el Decreto del 22 de noviembre de 1996, ya incluía un texto legal más amplio y sin novedades: “Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las

mujeres”; pues forzosamente el partido, aún en procesos democráticos internos de voto directo, tenía que ingeniárselas en que los resultados fueran lo suficientemente aceptables para postular, por lo menos, la nada despreciable “proporción” 30-70 de “un mismo género”, que en términos reales de nuestra sociedad se traduce en 30% para candidatas y 70% para candidatos, pues no podemos interpretar que además de mujeres y hombres (a que aluden expresamente los artículos 4º párrafo I y 175 párrafo 3) la ley refiera que estén representados también “otros géneros... o preferencias sexuales”.

Independientemente de si la Ley Electoral regula o no la igualdad de géneros en las precandidaturas, lo cierto es que todo ello depende de la “buena voluntad que algunos tengan a bien dispensar a las mujeres...”. Pudiera pensarse que en el artículo 38 del Cofipe, concretamente en su inciso s) adicionado, es donde se prevé expresamente la obligación de no discriminación por género en las precandidaturas, al sostener (a mi juicio, con una expresión poco afortunada y que se presta a muchas lecturas...) que los partidos políticos deberán “garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas”, pues ello se presta al extremo de interpretarlo así: qué más oportunidad política que la coyuntura de una precandidatura para que ahí ejerza su derecho y tome la decisión de si participa o no.

- b) Para el caso del *principio de representación proporcional* las listas respectivas se integrarán por segmentos de tres candidaturas y en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto (artículo 175-B). Aquí se reconoce que la asignación de diputados o senadores por este principio aunque debe seguir el orden que tuviesen los candidatos y las candidatas en las listas regionales o nacionales respectivas (artículos 17 y 18, párrafo 6), siguen teniendo los primeros lugares de la lista, la definición de la participación ciudadana efectiva, de ahí que un partido cumplirá al pie de la letra estos preceptos si de toda la lista plurinominal, sólo el 7.5% se ve representado por un mismo género y el resto del otro siempre y cuando este porcentaje esté distribuido entre las tres candidaturas de los tres primeros segmentos.

La Ley incluso reconoce que sobre el particular podrán existir mayores avances en la normatividad interna de cada partido políti-

co. Al respecto es interesante mencionar que a nivel estatutario 10 de los 11 partidos políticos con registro nacional ante el Instituto Federal Electoral, hacen alusión a las cuestiones de género, excepto el Partido del Trabajo que alude en términos latos a la igualdad de género sin precisar expresamente su participación porcentual, pero de todos ellos los únicos que tienen “mayores avances” vinculados con las listas de representación proporcional son el PRI (que alude al 50%), el PCD (con la expresión de igual medida) y el PMP (al referir que cuidarán la paridad de su integración).⁵³

5. Por último, ¿cuál va a ser el procedimiento de verificación que debe implementar el Consejo General del Instituto Federal Electoral para formular, en su caso, primero el apercibimiento y después frente a un desacato, la amonestación pública al partido político o coalición que, incluso si hay reincidencia, puede ser sancionado con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes? Aún cuando el artículo 178 del Cofipe sólo refiere como obligación el señalar (en la solicitud del registro de candidaturas postuladas), nombre completo, lugar y fecha de nacimiento, domicilio y tiempo de residencia, ocupación, clave de la credencial para votar y cargo para el que se le postule, NO exige precisar el sexo de quien se trate; ello lo verificará de la copia del acta de nacimiento que debe acompañarse a la declaración de aceptación de la candidatura (artículo 178, párrafo 2); lo que me conduce a preguntar cómo clasificará a “Guadalupe Pio Paredes” si su acta de nacimiento dice sexo masculino, pero su ocupación fuera: transvestí profesional y representante general del movimiento pro gay integrante de la agrupación denominada “Tercera Generación”.

⁵³ Tratándose del Partido Acción Nacional (PAN), el *Reglamento de Elección de Candidatos a Cargos de Elección Popular*, establece que los comités del Partido promoverán a través de campañas previas a los procesos de elección, la participación equitativa de hombres y mujeres en las precandidaturas (artículo 3). En relación con la elección de candidatos a síndicos y regidores se precisa que las planillas no podrán estar integradas con más del 70% de precandidatos propietarios de un mismo género (artículo 46).

Por cuanto hace al Partido Revolucionario Institucional (PRI). En los estatutos de este partido se regula que los cargos de dirigencia del Partido, en todos sus ámbitos, no incluirán una proporción mayor al 50% de militantes de un mismo sexo (artículo 37). Anteriormente se regulaba el 70%, tanto para cargos de dirigencia del partido como de elección popular. Por lo que hace a los cargos de elección popular, las listas nacional y regionales de candidatos que por el principio de representación proporcional presente el partido para su registro en las elecciones

Con lo anterior vemos que esta reforma electoral tiende a “favorecer...” a un grupo que tradicionalmente ha sido discriminado (las mujeres), pero con esta medida sobre la representación por cuestión de género, cae en el error de técnica legislativa de no contemplar otros grupos sociales, es decir, para un buen entendimiento del precepto estaría obligado a enlistar todos los grupos que conforman nuestra polifacética sociedad, que ahora sí pueden considerarse en expresa desventaja discriminatoria; por ejemplo, los grupos étnicos (discriminados por el factor de su procedencia étnica o racial), los jóvenes (por razón de edad), los mal llamados minusválidos (por sus características físicas o de discapacidad) las lésbicas y homosexuales (por su orientación sexual), los enfermos de VIH (por su estado de salud) y los pobres (por su posición económica).

federales, en ningún caso incluirán una proporción mayor del 50% de militantes de un mismo sexo. Igual fórmula se aplicará para las listas estatales de candidatos a cargos de elección popular por el principio de representación proporcional en el caso de procesos electorales estatales, así como en la integración de las planillas en las elecciones municipales, **a excepción de aquellos municipios que se rigen por usos y costumbres** (artículos 38, 40, 168 y 170). El mismo criterio operará en los procesos electorales federales, estatales y municipales que se rigen por mayoría relativa, **salvo el caso en que sea consultada la militancia** (arts. 42 y 167).

El Partido de la Revolución Democrática (PRD). Establece en sus Estatutos que en la elección de los dirigentes del partido no podrá haber más de 70% de un mismo género y se respetará la norma de **jóvenes** y de integrantes de **pueblos indios**. En todas las planillas habrá obligatoriamente al menos un 20% de candidatos menores de 30 años (artículo 12).

El Partido Verde Ecologista de México (PVEM). De conformidad con los estatutos de este partido, todas las candidaturas a los cargos de elección popular a diputados y senadores, ya sea por el principio de mayoría relativa o por el principio de representación proporcional, no excederán en un 70% para un mismo género. Asimismo se promoverá la mayor participación política de las mujeres (artículo 28).

Mientras que, el Partido Convergencia por la Democracia (PCD). En sus estatutos establece que los órganos dirigentes y ejecutivos, en las delegaciones de las asambleas, en los cargos de elección popular directa, y en las listas de los diferentes niveles electorales, hombres y mujeres deberán tener una tendencia a ser representados en igual medida. Ninguno de los dos géneros puede ser representado en una proporción inferior al 40% (artículo 4). El partido se propone, a través del numeral 89, que en el período de una década deberá alcanzar una **participación paritaria** de mujeres y hombres en los procesos electorales tanto internos como de elección popular y en los organismos de control, secretarías, órganos de apoyo, administración, asesoramiento, otras comisiones permanentes, y demás instancias del propio partido.

El Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN). Cita en sus estatutos que, tanto en las elecciones federales como en las locales, la elección de sus candidatos a los diversos cargos de elección, se hará respetando la máxima proporcionalidad del 70% de candidatos del mismo sexo (artículo 14, incisos s, s.1 y s.2). Por su parte, la *Secretaría Femenil* tiene entre sus funciones, la de coordinar y vigilar las actividades de este sector, incrementando su

Respecto de estas reflexiones vale la pena observar el texto del nuevo Código Penal para el Distrito Federal cuyo numeral 206 (que establece el delito de discriminación,⁵⁴ enmarcado entre los delitos que atentan contra la dignidad de las personas) se ve obligado a elaborar un listado de aquellas condiciones particulares que con mayor frecuencia dan origen a conductas discriminatorias, como lo son la edad, el sexo, la ideología, el estado civil, la raza, etc.

participación dentro de los comités ejecutivos nacionales, estatales y del D.F., distritales y municipales, fijándose como meta que el 50% de sus dirigentes sean mujeres (artículo 27).

El Partido Alianza Social (PAS). Conforme a los estatutos, entre sus objetivos está el de promover de manera **equitativa** la participación de **mujeres** y **jóvenes** en todos los ámbitos partidarios, a fin de que ocupen espacios dentro de los cuadros directivos y candidaturas a puestos de elección popular (artículo 4 k). Las candidaturas que presente el partido por ambos principios a diputados y senadores no excederán del 70% para un mismo género (artículo 82 bis).

EL Partido Liberal Mexicano (PLM). Refiere en sus estatutos, todo ciudadano afiliado, sin distinción de raza, sexo, edad, credo o posición social y económica, tendrá entre otros derechos, el de ocupar cargos dentro de la dirigencia del partido o de elección popular, siempre y cuando se cumplan los requisitos, y bajo el principio de **equidad de género**, sin ser menor al rango de proporción 70%-30% (artículo 11.XII).

El Partido México Posible (PMP). Establece en sus estatutos, que el partido buscará la **equidad** entre hombres y mujeres en los cargos de dirección y en las candidaturas (artículo 17). La equidad entre las y los integrantes del partido se ajustarán a los siguientes criterios: Las listas de candidaturas plurinominales serán representativas de la composición del partido y buscarán la **paridad de su integración** (artículo 25).

El Partido Fuerza Ciudadana (PFC). Regula en sus estatutos que los órganos partidistas competentes procurarán que en la postulación de candidatos, federales y estatales, y planillas municipales, exista **equidad** entre hombres y mujeres, y que en un 33%, al menos, de esas candidaturas sean postuladas ciudadanas y ciudadanos menores de 35 años (artículo 52).

⁵⁴ El delito de discriminación (por género y otros factores) sólo en los códigos penales de Aguascalientes y en el Distrito Federal encontramos la tipificación correspondiente. En términos generales ambos aluden a lo mismo, salvo que en el caso del Distrito Federal, además de incorporar la situación de la *procedencia étnica* como factor discriminatorio punible, tiene una penalidad mayor tanto privativa de libertad como pecuniaria, aunque en ambos casos admiten la libertad bajo fianza; en Aguascalientes, este delito se persigue de oficio, al no estar regulado expresamente como querrela, al contrario de lo que sucede para el Distrito Federal donde incluso es mayor la pena tratándose de servidores públicos, porque impone además la destitución e inhabilitación. El pleno de la Asamblea Legislativa en sesión de fecha 3 de julio del año en curso, aprobó por unanimidad el Proyecto de Decreto, mismo que fue publicado en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal, No. 96, el pasado 16 de julio de 2002 y según su artículo transitorio entrará en vigor 120 días después de su publicación. En esta iniciativa se planteó entre otros aspectos "... la necesidad de dar origen a un Código Penal que respete los derechos humanos en su misión fundamental de proteger los bienes jurídicos (individuales, colectivos o estatales) de mayor importancia para la vida ordenada en comunidad y, por tanto, que no se le utilice sólo como un medio de represión y de sujeción de la persona, sino como un instrumento a su servicio. http://www.asambleadf.gob.mx/princip/Home_t.htm

“**ARTÍCULO 206.** Se impondrán de uno a tres años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa al que, por razón de edad, sexo, embarazo, estado civil, raza, procedencia étnica, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, características físicas, discapacidad o estado de salud:

- I. Provoque o incite al odio o a la violencia;
- II. Veje o excluya a alguna persona o grupo de personas; o
- III. Niegue o restrinja derechos laborales.

Al servidor público que niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación al que tenga derecho, se le aumentará en una mitad la pena prevista en primer párrafo del presente artículo, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.

Este delito se perseguirá por querrela.”

Por su parte, los diputados federales del Congreso de la Unión presentaron, en días pasados (8 de octubre de 2002), una iniciativa de decreto⁵⁵ en la que se propone se adicione el Capítulo VII así como un artículo 23 Bis al Título Primero del *Código Penal Federal*, a efecto de establecer como circunstancia *agravante* de cualquier delito, cuando la comisión de dicha conducta delictiva haya sido motivada por cuestiones de índole *discriminatoria*.

La iniciativa en comento, igualmente refiere un listado o catálogo de condiciones particulares que con mayor frecuencia dan

⁵⁵ Dentro de la Exposición de Motivos, se sostuvo principalmente lo siguiente: La persona humana tiene una inminente dignidad y un destino espiritual y material que cumplir, por lo que la colectividad y sus órganos deben asegurarle el conjunto de libertades y de medios necesarios para cumplir dignamente ese destino. Por su dignidad, los hombres —iguales por naturaleza— no deben ser reducidos a la categoría de mero instrumento de personas, grupos o instituciones privadas o públicas, con menoscabo de su propio destino, por cuestiones étnicas, nacionales, de género, condición social, estado civil, religión, entre otras, pues toda persona tiene el derecho y obligación de ejercitar responsablemente su libertad e igualdad, para crear, gestionar y aprovechar las condiciones políticas, sociales y económicas, para una mejor convivencia humana. Actualmente, el máximo ordenamiento jurídico de nuestro país, prevé en su artículo primero, la garantía de igualdad de todos los individuos que se encuentren en territorio nacional, sin distinción alguna por cuestiones de nacionalidad, origen étnico, raza, religión, sexo, condiciones sociales o económicas, opiniones, estado civil, y cualquier otra. En tal sentido, debemos señalar que la igualdad como garantía individual, constituye un elemento consubstancial al individuo en su situación de persona humana frente a sus semejantes, independientemente de sus condiciones particulares que aquel pudiese reunir, en otras palabras, la garantía de igualdad, constituye una situación negativa de toda diferencia

origen a conductas discriminatorias, pues prevé la adición de un artículo 23 bis que diga:

“Las penas previstas a los delitos contemplados en el presente Código se aumentarán hasta en una cuarta parte cuando éstos sean cometidos por motivos de origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”⁵⁶

Lo anterior nos conduce a compartir las siguientes reflexiones: Si la sociedad provee de un mínimo de condiciones básicas iguales para todos sus integrantes (basta tan sólo con la lectura del artículo 1º Constitucional), entonces ¿la concesión de derechos especiales para ciertos sectores no resulta una manera de “discriminar” al resto de la sociedad?; sin embargo, la tendencia es⁵⁷ abandonar la pretensión universalista propia del paradigma constitucional de asegurar “derechos iguales para todos”, para pasar a defender el otorgamiento de “derechos especiales para ciertos grupos” que, intencionadamente o no, resultan tratados de un modo arbitrario. Ello, fundamentalmente, para concebir la preocupación constitucional de la igualdad

entre los hombres, proveniente de circunstancias y atributos originarios emanados de la propia personalidad humana en particular, por lo que esta garantía es inherente a todo hombre desde que nace. Es así que en nuestros días, la **igualdad la podemos concebir, como un principio de no discriminación**. Por lo que se propone establecer dentro del Código Penal Federal, **una circunstancia agravante aplicable a cualquier delito de orden federal tipificado por el Código Penal Federal**, la cual se actualizará en el caso de que la comisión de un determinado delito haya sido motivada por cuestiones de índole discriminatoria referidas al origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. **Dicha agravante tendrá por efecto incrementar la pena respectiva, hasta en una cuarta parte**. Con tal propuesta, nuestro país se encontraría en posibilidad de dar un paso fundamental en la lucha contra todas las formas de discriminación existentes actualmente en México.

⁵⁶ *Gaceta Parlamentaria*, publicada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Año V, Número 1105, 9 de octubre de 2002.

⁵⁷ *Cfr.* Fiss, Owen. *Grupos y la Cláusula de la Igual Protección, Derecho y grupos desaventajados*. Compilador Roberto Gargarella, Biblioteca Yale de Estudios Jurídicos, Editorial Gedisa, Barcelona, 1999, pp. 12-26 y 137-167. Owen Fiss, en un artículo que alcanzó a ejercer una enorme influencia, dentro de la comunidad académica norteamericana propone pensar ciertas cláusulas de la Constitución referidas al ideal de igualdad. Él se refiere, específicamente, a la Enmienda Catorce o “Cláusula de la Igual Protección” desde presupuestos colectivistas.

como una preocupación dirigida (más que a “todos los individuos” en general) hacia ciertos grupos en especial que se encuentran en una posición de “subordinación perpetua” (dada la posición social relativa que ocupan, en tanto comunidad, y el tiempo que llevan ocupando dicho lugar), y que carecen de un poder político significativo (algo que puede deberse, entre otras razones, a su débil posición económica, en tanto grupo, y a los extendidos perjuicios que existen sobre sus miembros, entre el resto de la comunidad).

Existen grupos de personas, como el de las etnias en México, que no se encuentran “efectivamente incorporadas” en la sociedad; es valioso que dicha incorporación se produzca; y es posible y deseable adoptar medidas públicas en pos de tal propósito. En tal sentido hay quienes⁵⁸ cuestionan el hecho de reorganizar los distritos electorales para reforzar la representación de ciertas minorías (raciales, étnicas) o de ciertos grupos. Esta reorganización podría implicar, por ejemplo, el “rediseño” de tales distritos de modo tal que en ciertas áreas predomine el voto de los grupos en cuestión, en lugar de que sus votos queden diluidos entre los de otros grupos, aunque hay escepticismo sobre los efectos que pueden (y suelen) tener esas medidas, pero aun el eventual rechazo de las mismas no diluye la pregunta importante que mueve a tal discusión: si no es a través de un nuevo diseño de los distritos electorales, ¿qué otras medidas podrían promover la deseable integración de los grupos minoritarios? Decisiones de este tipo procuran asegurarles a tales grupos una “voz” efectiva dentro de la sociedad.

Por tanto, los “derechos iguales para todos” resultan poco atractivos frente a situaciones caracterizadas por la existencia de problemas “desiguales” que sistemáticamente tienden a afectar a los miembros de algún grupo. El derecho moderno ni siquiera es plenamente respetuoso del ideal de “igualdad para todos” que proclama, ya que, de hecho, e injustificadamente, tiende a favorecer a ciertos sectores frente a otros.⁵⁹

⁵⁸ Cfr. Schuck, Peter. *Estructuras institucionales y políticas que facilitan la asimilación de los inmigrantes*, Derecho y grupos desaventajados. Compilador Roberto Gargarella, *op. cit.*, pp. 210-220.

⁵⁹ Vid. Gargarella, Roberto. *Derecho y grupos desaventajados*, *op. cit.*, pp. 21-25.

Existe un principio según el cual nadie debe ser tratado peor a partir de circunstancias que no están bajo su propio control (su pertenencia étnica, su raza, su género). ¿Por qué no distribuir los costos y beneficios sociales conforme a los méritos de cada uno, en lugar de realizar generalizaciones... ¿Por qué, por ejemplo, favorecer la representación de los géneros y no la de las etnias, los jóvenes, los inmigrantes, los discapacitados, etc. ¿Por qué establecer un sistema de “cuotas” a favor de la mujer y no, por caso, de los pobres o de los gays? El problema anterior se agrava cuando advertimos que cada uno de nosotros pertenece, al mismo tiempo, a una diversidad de “comunidades” relevantes. Es posible hablar de alguien, por ejemplo, como “chicano”, pobre, albañil, no propietario, analfabeto, tuerto. ¿Cuál de todas esas dimensiones corresponde resaltar? Se dice que ¿para qué pensar en los intereses del grupo vecino, cuando el mismo ya recibe un apoyo especial, o tiene garantizado, por ejemplo, ciertos lugares “fijos” en el congreso?; ello suele contribuir a que cada grupo tienda a evaluar negativamente los reclamos de los demás grupos (esto es, pensando que los mayores derechos del grupo rival implican menos derechos para el propio grupo); y alienta, entonces, un incremento de las rivalidades y los prejuicios entre distintos sectores de la sociedad (esto es, “los beneficios que recibe tal grupo se deben, exclusivamente, a que son incapaces de hacerse cargo de su propia suerte”). En tal sentido, podría decirse que políticas como las mencionadas pueden ser vistas como políticas que favorecen la pulverización de la sociedad en una multitud de grupos enfrentados entre sí. Y lo que es todavía peor, puede ocurrir que muchos miembros de los grupos (supuestamente) beneficiados por estas políticas preferenciales vean las medidas en cuestión como “degradantes”, como un insulto para las capacidades de su grupo, al que se asume como incapaz de mejorar, por sí mismo, su situación de desventaja relativa. Urgente desde el punto de vista constitucional: contribuir a que ningún grupo resulte arbitrariamente en desventaja.⁶⁰

El principio antidiscriminatorio se preocupa de cuestiones de encaje, de cuestiones de sobre inclusión y subinclusión, y no puede

⁶⁰ *Ídem.*

proveer de un estándar para determinar la legitimidad de los propósitos estatales; para tal fin el principio antidiscriminatorio debe ir más allá de sí mismo, y en tal sentido —puede decirse— es incompleto, no es plenamente inteligible. El principio de apoyo a los grupos desaventajados, en cambio, provee de un estándar para evaluar la legitimidad o permisibilidad.

Seamos cada vez más conscientes del rol que juegan los pronunciamientos judiciales en la formulación del ideal de igualdad. Los tribunales deberían preguntarse si existe alguna base racional para que el legislador o el administrador elija la delimitación de grupos que ha elegido. Deberíamos ser conscientes del hecho de que el principio antidiscriminatorio no resulta inevitable y que, en verdad, su predominio puede deberse a la presencia de valores institucionales, o la elección de políticas legislativas, o bien de tendencias internacionales. Como mucho, tales valores explican el porqué del sentido de los fallos judiciales. El reconocimiento de estos hechos no implica, necesariamente, que deba adoptarse el principio de apoyo a los grupos desaventajados, en lo que hace a la moralidad individual o en la formulación de políticas legislativas. Otras consideraciones a la que no se les otorga mayor importancia, a la hora de determinar cuál es la interpretación correcta de la Cláusula de la Igual Protección —tales como las consideraciones de equidad individual—, pueden jugar un rol muy importante a la hora de determinar lo que debe hacer el ciudadano o el legislador. Viejos dilemas pueden aparecer como nuevos ropajes.⁶¹

Entendamos estas reformas constitucionales y enmiendas legislativas, más como un proceso de transición, que una definición permanente, pues es la preocupación estatal porque la misma sociedad paulatinamente vaya tomando conciencia y erradique viejos atavismos discriminatorios.

⁶¹ Cfr. Fiss, Owen. *Grupos y la Cláusula de la Igual Protección, Derecho y grupos desaventajados*. Compilador Roberto Gargarella, Biblioteca Yale de Estudios Jurídicos, Editorial Gedisa, Barcelona, 1999, p. 165.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La mujer ha ocupado una posición subordinada con respecto al hombre en todas las épocas; esta posición secundaria se vio ligada, en sus orígenes, a una determinada estructura familiar que diferenciaba los roles de género, por lo que deshacer las tradicionales barreras entre lo público, terreno masculino, y lo privado, terreno femenino, autorizando el acceso de las mujeres al espacio público era considerado como un peligro para el orden social establecido.

SEGUNDA. Paulatinamente los cambios sociales, económicos y políticos del mundo provocaron una mayor participación de la mujer, y el sufragismo aparece como una forma de encuadramiento de mujeres de todas las clases sociales, a pesar de sus distintas ideologías y objetivos. Posteriormente la protección de sus derechos en el ordenamiento jurídico internacional arranca con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

TERCERA. El promedio de mujeres que tienen un escaño en los parlamentos del mundo es 14.3%. En el continente americano, el promedio oscila entre el 13 y 16%. En México el Congreso de la Unión, a partir del año 2000, quedó representado con una participación del 18% de senadoras y 16% de diputadas.

CUARTA. A pesar de que en México las mujeres en las últimas elecciones han participado en forma significativa de las más diversas formas: como representantes de partido ante las casillas, como observadoras electorales, como funcionarias y consejeras electorales, así como candidatas, existe aún desigualdad de acceso a las funciones públicas y de participación en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones. Ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni el Consejo de la Judicatura, ni el Instituto Federal Electoral o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su integración, son ejemplo de una auténtica igualdad de géneros, por lo que uno de los principales retos es propiciar la participación de las mujeres en todos los niveles de gobierno y áreas de desarrollo, buscando su mayor y mejor inclusión en la sociedad y así estar al nivel de lo que exigen los instrumentos internacionales de los que México es parte.

QUINTA. México ha hecho grandes contribuciones y compromisos claros para combatir la discriminación por razón de género

en nuestro país y en el mundo. Las recientes reformas a la legislación electoral y penal, así como la aprobación de la Ley del Instituto Nacional de la Mujer, son importantes avances en la promoción, fomento e instrumentación de las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en los ámbitos social, económico, político, cultural y familiar.

SEXTA. Hoy día podemos apreciar con mayor claridad algunos avances normativos que se han llevado a cabo (a nivel constitucional, legal y estatutario), para reconocer la igualdad jurídica de diversos grupos sociales (étnicos y de género), constituida por el conjunto de posibilidades y capacidades imputables al sujeto o persona para recibir el mismo trato que aquellos que se encuentran en similar situación de hecho y prohibiendo discriminación atentatoria a la dignidad propia del ser humano que anula o menoscaba sus derechos y libertades. Existe un principio según el cual nadie debe ser tratado peor a partir de circunstancias que no están bajo su propio control (su pertenencia étnica o raza, su género, su salud, su juventud, etc.).

SÉPTIMA. Las últimas reformas federales electorales de este año (publicadas el 24 de junio de 2002) reconocen expresamente el derecho a la equidad entre hombres y mujeres, pero sólo vinculante a la obligación correlativa de los partidos políticos y coaliciones, y no así a las agrupaciones políticas, aún y cuando pueden intervenir en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación de los que pueden llegar a surgir candidaturas.

OCTAVA. Igualmente la promoción y garantía de igualdad de oportunidades y la equidad de género se refiere sólo a la postulación a cargos de elección popular al Congreso de la Unión, no a los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos de los partidos políticos (menos aún de agrupaciones políticas), ni a la integración de las autoridades electorales, situación que en algunas leyes locales ya se encuentra regulada.

NOVENA. Un partido político puede incluir más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género (respecto a las postulaciones por el principio de mayoría relativa), si acredita que ello obedece a los resultados de un proceso interno de elección mediante el voto directo a sus bases de electores. El derecho a la no

discriminación por género que la ley electoral reconoce en candidaturas no se ve reflejado normativamente hacia la vida interna partidista (precandidaturas), y en consecuencia este derecho se podría desvirtuar en los hechos, por aquellos partidos políticos que estatutariamente no fomenten tal igualdad. En este sentido, el texto legal anterior (artículo 22 transitorio, hoy derogado) era más general y vinculante desde los estatutos de los partidos políticos.

DÉCIMA. Por cuanto hace al principio de representación proporcional las últimas reformas aluden a una división triseccional en las listas correspondientes exigiendo que en cada uno de los tres primeros segmentos exista un candidato de género distinto (que en términos reales de nuestra sociedad mexicana, se traduce en una candidata); sin embargo, ello no garantiza la participación de la mujer en los cuerpos colegiados a elegirse. Otros países han optado por el sistema de que sea una candidata por cada número determinado en las listas, de suerte que podrán figurar en cualquier lugar de las mismas pero a razón de una candidata por número determinado de cargos a elegir, o bien, aquellos países que fijan un porcentaje base, que por ley se incrementa (en un 5% adicional) en cada proceso electoral hasta llegar a la igualdad en la representación.

DÉCIMA PRIMERA. La mujer, con justicia, reclama espacios para hacer efectivo su derecho no sólo de votar sino de ser votada para ocupar puestos de elección popular; sin embargo, no son las cuotas fijas o porcentuales previstas por ley las que garantizan niveles altos de representación política femenina, existen países con una enorme participación y elección de mujeres a cargos públicos, sin que sus leyes regulen detalladamente tal sistema de cuotas fijas. La sociedad en su conjunto y especialmente los partidos políticos tienen el compromiso de velar y hacer efectivo este derecho a la igualdad de oportunidades y equidad de género.

DÉCIMA SEGUNDA. Con las últimas reformas sobre la representación por cuestión de género, se abandona la pretensión universalista propia del paradigma constitucional de asegurar “derechos iguales para todos”, y reconoce la protección de “derechos especiales para ciertos grupos” (mujeres); sin embargo, se podría pensar que el legislador electoral federal cae en el error de técnica legislativa al no contemplar los demás grupos sociales que tradi-

cionalmente han sido discriminados (étnicos, por ejemplo), quienes ahora sí pudieren considerarse en expresa desventaja, por lo que para un buen entendimiento del precepto estaría obligado a enlistar todos los grupos que conforman nuestra polifacética sociedad. El nuevo Código Penal para el Distrito Federal, al establecer el delito de discriminación se ve obligado a elaborar un listado de aquellas condiciones particulares que con mayor frecuencia dan origen a conductas discriminatorias, como son la edad, el sexo, la ideología, el estado civil, la raza, etc.

DÉCIMA TERCERA. Los pronunciamientos judiciales sobre la formulación del ideal de igualdad jurídica deberían preguntarse si existe alguna base racional para que el legislador elija la delimitación de grupos que ha elegido como sujetos de reconocimientos a sus derechos. Estas medidas normativas se han adoptado para consolidar la incorporación de dichos grupos a la sociedad, por lo que se entienden más como un proceso de transición, que como una definición permanente, pues son producto de la preocupación estatal porque la misma sociedad paulatinamente vaya tomando conciencia y erradique viejos atavismos y creencias diferenciadoras. En la medida en que la sociedad se vuelve más homogénea, satisface la sed democratizadora, de participación y representatividad, pues las principales injusticia y desigualdades sociales no se resuelven tan sólo mediante el establecimiento de un paraíso constitucional reconocido.

FUENTES DE CONSULTA

Alanís Figueroa, Ma. del Carmen. *Mujeres y Política*, Obra inédita.

Badilla, Ana Elena. *La Discriminación de Género en la Legislación Centroamericana*, en <http://www.arias.or.cr/fundarias7cph/estudio3.shtml>

Comisión Interamericana de Mujeres. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en <http://www.oas.org/cim/Spanish/ConvenciónViolencia.htm>

Conferencia de Sociología de la Educación, Madrid, España 14.16, septiembre de 2000, en www.ocm.es/info/socioged/conf/botton.htm.

CD'S Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución de Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Declaración de la Política de UICN (*The World Conservation Unión*) sobre el género en www.iucn.org/themes/spg/policy/gpols.pdf.

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

DEL VALLE, Sonia. Subrepresentadas, las mujeres en los parlamentos del mundo, en cimacnoticias.com, del 2 de abril de 2002.

Decreto de Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal el 16 de julio de 2002.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Diario Oficial de la Federación*. 24 de junio de 2002.

Elizondo Fragoso, Isauro. *La Liberación de la Mujer. Ensayo Sociológico*, Ed. Evento, México D.F. 1974.

Franco Rubio, Gloria Ángeles, *Siglo XX" Historia Universal* Madrid, 1983, Historia 16, en <http://clio.rediris.es/udidactica/sufragismo2/triunsufrag.htm>

Gaceta Parlamentaria, publicada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Año V, Número 1105, 9 de octubre de 2002.

Gargarella, Roberto. *Derecho y grupos desaventajados*, Ed. Gedisa, Colección Biblioteca Yale de Estudios Jurídicos.

González Montes, Soledad. *Mujeres y relaciones de género en la antropología latinoamericana*. El Colegio de México, México, 1997.

Impacto Diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina, de la Dirección General de Estudios, serie Derechos de la mujer, en www.europarl.eu.int/workingpapers/femm/w10/7_es.htm.

Ley del Instituto Nacional de las Mujeres publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de enero de 2001.

Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal, el 28 de febrero de 2002.

Legislación Federal del Senado de la República, en <http://www.senado.gob.mx>.

Mujer, Formación y Trabajo, en www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/jou_g/index.htm.

Morales Brand, José Luis Eloy. *Los Derechos de la mujer y los niños; su transgresión por la violencia intrafamiliar*, en *Revista Jurídica*, del Instituto de Capacitación del Estado de Aguascalientes, Año XII, No. 22 Nueva Época, octubre-marzo 2002.

Nash, Mary y Tavera, Susanna. *Experiencias desiguales: Conflictos sociales y respuestas colectivas (Siglo XIX)* Madrid, 1995, Ed. Síntesis. en <http://clio.rediris.es/udidactica/sufragismo2/sopreind.htm>

Ocaña Aybar, Juan Carlos. *Sufragismo y feminismo: la lucha por los derechos de la mujer 1789-1945*, en <http://clio.rediris.es/udidactica/sufragismo2/triunsufrag.htm>

Discriminación por género

Periódico *La Jornada*, México, Distrito Federal, martes 8 de octubre de 2002.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 17 de octubre de 2002, Caracas Venezuela, en: www.pnud.org.ve/temas/genero.asp

Revista *Muy Interesante*. “El feminismo”.

Status of Women in Canada. *Gender-Based Analysis: A guide for Policy Making*. Ottawa: 1996, citado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo “Definiciones de Género”, en www.idrc.ca/minga/gender_def_s.html

Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 2/2002, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 18 de marzo de 2002.

Senado de la República. Dictamen, *Boletín de Prensa 2001/813*, México, D.F. 14 de diciembre de 2001.

Senado de la República. Dictamen. *Deposita México ante la ONU instrumentos de ratificación, aceptación o adhesión a Convenios en materia de derechos humanos*. Comunicado de prensa núm. 045/02, Tlatelolco, D.F. 15 de marzo de 2002.

Staff Wilson, Mariblanca. *La Perspectiva de Género desde el Derecho*, en www.legalinfo-panama.com/articulos/articulos_21b.htm

Tuñón Pablos, Esperanza. *Mujeres que se organizan “El Frente Único Pro Derechos de la Mujer”*, 1935-1938, México 1992.

GÉNERO. REPRESENTACIÓN Y DEMOCRACIA

*Flavio GALVÁN RIVERA**

SUMARIO: I. Advertencia previa; II. El Derecho Constitucional de Voto; 1. Constitución de Cádiz; 2. Constitución de 1814; 3. Constitución de 1824; 4. Constitución de 1836; 5. Constitución de 1857; 6. Constitución de 1917; III. Un apuntamiento sobre lenguaje jurídico; IV. Una contradicción teórico-práctica; V. El feminismo. Datos de la historia; VI. Derecho de voto femenino en los congresos constituyentes; VII. El voto femenino en elecciones municipales; VIII. Una reforma frustrada; IX. El voto femenino en las elecciones federales; X. Soberanía, representación, proporcionalidad y democracia; XI. Una reflexión final.

I. ADVERTENCIA PREVIA

Tiene especial relevancia advertir que el tema enunciado no será expuesto como un aspecto inscrito, de manera fundamental o preponderante y, menos aún, exclusivamente, en el ámbito del moderno movimiento feminista, nacional o internacional, sino justamente, según su título indica, como un renglón pendiente de la Agenda Electoral de la Democracia.

Para este efecto es importante destacar que de nadie es desconocido el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor literal siguiente:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo

* Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México.

tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

También es del conocimiento común lo previsto en el diverso artículo 40 de la propia Carta Magna, en cuanto que:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Otro principio esencial, del sistema democrático electoral mexicano, radica en el imperativo constitucional de renovar a los depositarios de los Poderes Ejecutivo y Legislativo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, sustentadas en el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos (Art. 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución General de la República).

Sin embargo, la historia de la humanidad y en especial la historia patria, demuestran que el sufragio no siempre ha tenido estas características, siendo de interés particular, en este caso, el de la universalidad, toda vez que el derecho de voto, activo y pasivo, únicamente ha sido concedido o reconocido a los ciudadanos y de éstos no siempre a todos, sino exclusivamente a los que reúnen determinados requisitos, por ejemplo, saber leer y escribir o bien tener determinado ingreso anual, excluyendo a los analfabetas y a los que no tienen el ingreso mínimo establecido en la ley.

II. EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE VOTO

Como los temas sobre género, representación y democracia, tienen como denominador común el derecho activo y pasivo de voto, se considera indispensable tener presente el texto de los preceptos relativos de las diversas Constituciones de México, con independencia de que hayan estado o no en vigor.

1. Constitución de Cádiz

Se toma en consideración la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada por las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, porque también fue jurada en Nueva España el

30 de septiembre de ese año, además de haber ejercido una gran influencia en las posteriores leyes fundamentales de México.¹

“Art. 1. *La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios.*

Art. 5. *Son españoles:*

Primero: *Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de éstos.*

Segundo: *Los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes carta de naturaleza.*

Tercero: *Los que sin ella lleven diez años de vecindad, ganada según la ley en cualquier pueblo de la Monarquía.*

Cuarto: *Los libertos desde que adquieran la libertad en las Españas.*

Art. 18. *Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios.*

Art. 19. *Es también ciudadano el extranjero que, gozando ya de los derechos de español, obtuviere de las Cortes carta especial de ciudadano.*

Art. 35. *Las juntas electorales de parroquia se compondrán de todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprenden los eclesiásticos seculares.*

Art. 45. *Para ser nombrado elector parroquial se requiere ser ciudadano, mayor de veinte y cinco años, vecino y residente en la parroquia.”*

2. Constitución de 1814²

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, considerada la primera Constitución de México independiente, aún cuando en la práctica nunca entró en vigor, fue obra, a decir de Don José María Morelos y Pavón, de José Manuel Herrera, Andrés Quintana Roo, José Sotero Castañeda, José Sixto Berduzco y Francisco de Argáandar.

¹ Edición facsimilar del texto reimpresso en la Imprenta Nacional de Madrid, en el año 1820. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Ediciones Michoacanas de Morelia. México, octubre de 2002.

² Tanto la Constitución en cita, como las que se mencionan en apartados posteriores, han sido consultadas en la obra del maestro Felipe Tena Ramírez, intitulada *Leyes Fundamentales de México. 1808-1999*. Vigésima segunda edición. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F., 1999.

Sobre el tema en estudio, en esta Ley Fundamental, se dispuso lo siguiente:

“Art. 6º. *El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley.*

Art. 13. *Se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella.*

Art. 14. *Los extranjeros radicados en este suelo, que profesaren la religión católica, apostólica, romana, y no se opongan a la libertad de la nación, se reputarán también ciudadanos de ella, en virtud de carta de naturaleza que se les otorgará, y gozarán de los beneficios de la ley.*

Art. 15. *La calidad de ciudadano se pierde por crimen de herejía, apostasía y lesa nación.*

Art. 64. *Las juntas electorales de parroquia se compondrán de los ciudadanos con derecho a sufragio, que estén domiciliados y residan en el territorio de la respectiva feligresía.*

Art. 65. *Se declaran con derecho a sufragio: los ciudadanos que hubieren llegado a la edad de dieciocho años, o antes si se casaren, que hayan acreditado su adhesión a nuestra santa causa, que tengan empleo o modo honesto de vivir, y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por nuestro gobierno.”*

3. Constitución de 1824

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, que estuvo vigente sin reformas hasta su abrogación en 1835, en cuanto al tema en estudio, dispuso lo siguiente:

“Art. 8. *La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados.*

Art. 9. *Las cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los Estados, a las que también corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios que se establecen en esta constitución.”*

4. Constitución de 1836

Comúnmente conocida como Constitución Centralista o Constitución de las Siete Leyes, las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas por el Congreso General de la Na-

ción en 1835 y 1836, respectivamente, suspendieron la vigencia del sistema federal, para instituir en cambio el gobierno centralista, cuya vida formal fue efímera.

Del tema que se analiza esta Constitución estableció, en la Ley Primera:

“Art. 1. *Son mexicanos:*

I. *Los nacidos* en el territorio de la República, de padre mexicano por nacimiento o por naturalización.

II. *Los nacidos* en país extranjero de padre mexicano por nacimiento, si al entrar en el derecho de disponer de sí, estuvieren ya radicados en la República o avisaren que resuelven hacerlo, y lo verificaren dentro del año después de haber dado el aviso.

III. *Los nacidos* en territorio extranjero de padre mexicano por naturalización, que no haya perdido esta cualidad, si practican lo prevenido en el párrafo anterior.

IV. *Los nacidos* en el territorio de la República de padre extranjero, que hayan permanecido en él hasta la época de disponer de sí, y dado al entrar en ella el referido aviso.

V. *Los no nacidos* en él, que estaban fijados en la República cuando ésta declaró su independencia, juraron la acta de ella y han continuado residiendo aquí.

VI. *Los nacidos* en territorio extranjero que, introducidos legalmente después de la independencia, hayan obtenido carta de naturalización, con los requisitos que prescriben las leyes.

Art. 7. *Son ciudadanos de la República mexicana:*

I. *Todos los comprendidos* en los cinco primeros párrafos del artículo 1º, que tengan una renta anual lo menos de cien pesos, procedentes de capital fijo o mobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad.

II. *Los que hayan* obtenido carta especial de ciudadanía del congreso general, con los requisitos que establezca la ley.

Art. 8. Son derechos del ciudadano mexicano, *a más de los detallados en el artículo 2º, e indicados en el 4º:*

I. Votar por todos los cargos de elección popular directa.

II. Poder *ser votado* para los mismos, siempre que en su persona concurren las cualidades que las leyes exijan en cada caso.

9. Son obligaciones particulares del ciudadano mexicano:

I. Adscribirse en el padrón de su municipalidad.

II. Concurrir a las elecciones populares, siempre que no se lo impida causa física o moral.

III. Desempeñar los cargos concejiles y populares para que fuese nombrado, si no es que tenga excepción legal o impedimento suficiente, calificado por la autoridad a quien corresponda según la ley.

11. Los derechos de ciudadano *se pierden totalmente*:

I. *En los casos en que se pierde la cualidad de mexicano.*

II. Por sentencia judicial que imponga pena infamante.

III. Por quiebra fraudulenta calificada.

IV. Por *ser deudor calificado* en la administración y manejo de cualquiera de los fondos públicos.

V. *Por ser vago, mal entretenido*, o no tener industria o modo honesto de vivir.

VI. Por imposibilitarse para el desempeño de las obligaciones de *ciudadano* por la profesión del estado religioso.”

5. Constitución de 1857

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857, fue promulgada el 11 de marzo de ese año, bajo la Presidencia interina de Ignacio Comonfort. De esta ley fundamental es importante anotar, como dato de especial relevancia, que reinstauró la forma de gobierno federal, la cual aún está vigente en el sistema jurídico-político de México.

En términos similares a las anteriores Constituciones, la de 1857 estableció:

“Art. 30. Son mexicanos:

I. *Todos los nacidos* dentro ó fuera del territorio de la República, de padres mexicanos.

II. *Los extranjeros* que se naturalicen conforme á las leyes de la federación.

III. *Los extranjeros* que adquieran bienes raíces en la República ó *tengan hijos mexicanos*, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad.

Art. 34. *Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos*, reúnan además las siguientes:

I. Haber cumplido diez y ocho años siendo casados, ó veintiuno si no lo son.

II. Tener un modo honesto de vivir.

Art. 35. *Son prerrogativas del ciudadano:*

I. Votar en las elecciones populares.

II. *Poder ser votado* para todos los cargos de elección popular, y *nombrado* para cualquier otro empleo ó comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.

III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.

IV. Tomar las armas en el ejército ó en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones.

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

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

I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, ó la industria, profesión ó trabajo de que subsiste.

II. Alistarse en la guardia nacional.

III. Votar en las elecciones populares, en el distrito que le corresponda.

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la federación, que en ningún caso serán gratuitos.”

6. Constitución de 1917

Calificada como la primera Constitución político-social del mundo, por haber establecido los derechos o garantías sociales, fundamentalmente en favor de los campesinos y de los obreros, sobre el tema en estudio previó esta Norma de Normas lo siguiente:

“Art. 30. *La calidad de mexicano* se adquiere por nacimiento o por naturalización.

I. *Son mexicanos por nacimiento los hijos* de padres mexicanos, nacidos dentro o fuera de la República, siempre que en este último caso los padres sean mexicanos por nacimiento. *Se reputan mexicanos por nacimiento los que nazcan* en la República de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayoría de edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que optan por la nacionalidad mexicana y comprueban ante aquélla que han residido en el país los últimos seis años anteriores a dicha manifestación, y

II. Son mexicanos por naturalización:

a) *Los hijos* que de padres extranjeros nazcan en el país, si optan por la nacionalidad mexicana en los términos que indica el inciso anterior, sin haber tenido la residencia que se expresa en el mismo.

b) *Los que* hubiesen residido en el país cinco años consecutivos, tengan modo honesto de vivir y obtengan carta de naturalización de la citada Secretaría de Relaciones.

c) *Los indolatinos* que se avvicinen en el República y manifiesten su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana.

En los casos de estos incisos, la ley determinará la manera de comprobar los requisitos que en ellos se exigen.

Art. 34. *Son ciudadanos de la República todos lo que, teniendo la calidad de mexicanos,* reúnan, además los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno, si no lo son, y

II. Tener un modo honesto de vivir.

Art. 35. *Son prerrogativas del ciudadano:*

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder *ser votado* para todos los cargos de elección popular y *nombrado* para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país;

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones en los términos que prescriben las leyes, y

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

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

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo *ciudadano* tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes;

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda;

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y

V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.”

III. UN APUNTAMIENTO SOBRE LENGUAJE JURÍDICO

Como se puede advertir de las transcripciones precedentes, en todas las Constituciones consultadas, como por regla sucede en

toda la legislación mexicana, la referencia a los sujetos de Derecho se hace en función del hombre, padre o hijo; del ciudadano, nacido o vecindado; del elector, elegido, electo o votado; del indolantino, mexicano, español o extranjero, etcétera. Lo cual significa que la alusión siempre es al género masculino.

Sin embargo, de este dato del lenguaje jurídico-legislativo no se puede ni debe obtener la conclusión gramatical, textual o literal, de que los derechos, deberes, situaciones, relaciones y estados jurídicos previstos tienen como punto de referencia únicamente al hombre, con exclusión de la mujer; pretender aseverar lo contrario carecería del más elemental sustento lógico y jurídico. El uso del lenguaje en masculino es, simple y sencillamente, una manifestación de la cultura, que indica alusión incuestionable al género humano en su unidad o conjunto, formado por hombre y mujer; la referencia legislativa es al genérico, común y abstracto hombre como ser humano, que incluye indiscutiblemente a la mujer; la mención legislativa no es al hombre género masculino o macho, con exclusión de la mujer género femenino o hembra, sino a los dos: hombre y mujer, como elementos inseparables de una sola unidad: el género humano.

Así se debe entender, sin llegar al absurdo lingüístico de aludir a los mexicanos y las mexicanas, los universitarios y las universitarias, los estudiantes y ¿las estudiantas? los ponentes y ¿las ponentas? Los ejemplos se pueden multiplicar y la innecesaria aclaración-repetición resultará siempre evidente.

Aun cuando parezca un lenguaje discriminatorio por razón de sexo, es necesario entender y aceptar que los textos legales así redactados no tienen la intención diferenciadora por sexo que algunos o muchos pretenden encontrar o consideran haber descubierto. Se debe explicar y difundir el sentido omnicompreensivo de la ley, la cual incluye a hombres y mujeres sin discriminación, sin distinción alguna, salvo que, por el contenido, finalidad o naturaleza del precepto, se pueda deducir, interpretar o integrar de otra manera. Tal es el caso, verbigracia, de la disposición constitucional que establece, como prestación social que sólo favorece a la mujer-trabajadora, el descanso obligatorio por un plazo de 45 días previos al parto y 45 días posteriores a este hecho. Hasta ahora, por razón de la naturaleza, ningún hombre puede gozar de esta prestación, ni

aducir por ello discriminación en su perjuicio por motivo de sexo. Los ejemplos también se pueden multiplicar.

IV. UNA CONTRADICCIÓN TEÓRICO-PRÁCTICA

A pesar de lo antes expuesto y de que en las Leyes Fundamentales de México, de los siglos XIX y XX, jamás se estableció expresamente diferencia alguna entre los ciudadanos mexicanos, con motivo del sexo al cual pertenecen, lo cierto es que durante mucho tiempo existió la consideración, política y jurídicamente aceptada, de que la ciudadanía y, por ende, el derecho a votar y ser votado en las elecciones para renovar a los depositarios del Poder Público, correspondía única y exclusivamente a los hombres, con exclusión de las mujeres.

Esta lamentable realidad social de la política y el Derecho mexicano quedó escrita con letras de molde en la doctrina jurídica; sustentada y ajustada, sin duda alguna, con el pensamiento que predominaba en esa época y con la costumbre propia del siglo XIX. Para muestra de esta tendencia doctrinaria cabe mencionar las reflexiones de dos destacados estudiosos del Derecho Constitucional Mexicano.

Eduardo Ruiz, profesor de Derecho Constitucional en la Escuela Nacional de Jurisprudencia explicaba que:

“La ciudadanía es una cualidad política que poseen sólo los nacionales de un país interesados en la forma de su gobierno, en la naturaleza de sus instituciones y en la elección de los funcionarios públicos. Podría decirse en rigor de la palabra que sólo hay ciudadanos en donde la ciudadanía reside en el pueblo.

El derecho de ciudadanía es individual, se aplica solamente á las personas naturales, miembros de un cuerpo político, ligados con el Estado; nunca á las corporaciones, que son personas artificiales creadas por la ley...(P. 155)

El sufragio es la manera que tiene el pueblo de nombrar á las personas á quienes encomienda el ejercicio de la soberanía. Votar y ser votado no son derechos derivados de la naturaleza del individuo, como los derechos llamados naturales ó los civiles. Ser ciudadano es una prerrogativa política que la Constitución otorga á quienes tengan los requisitos que esa ley suprema designe, en razón de la aptitud, virtudes cívicas é integridad personal que son necesarias para ejercer libremente las funciones públicas; de aquí que no puedan votar ni ser votados, en ningún caso, los menores de edad, los tahúres, los senten-

ciados á una pena que traiga consigo la privación de esos derechos, y *las mujeres...*(pp. 157-158)”³

Similar criterio y razonamientos afines fueron expresados por Mariano Coronado, profesor de Derecho Constitucional en la Escuela de Jurisprudencia de Jalisco, quien explicaba que:

“Los ciudadanos constituyen una categoría más elevada en el conjunto de los nacionales; por razón de aquella calidad gozan de los derechos políticos. La condición de ciudadano, en nuestro país, supone necesariamente la de mexicano; es la expresión perfecta de las relaciones políticas entre el individuo y el Estado. El ejercicio de la ciudadanía exige naturalmente cierta capacidad en la persona; nuestra Constitución la ha limitado á determinada edad y á tener un modo honesto de vivir. La edad es aquella en que el desarrollo completo de las facultades hace presumir en el hombre, juicio y cordura; (veintiún años, ó diez y ocho en los casados, por su representación como jefes de familia). Por lo que hace á posición social, los que viven habitualmente de medios ú ocupaciones reprobadas por la ley, como los malhechores, los ebrios consuetudinarios, los tahúres de profesión, no pueden considerarse ciudadanos. Fuera de los dos requisitos mencionados, nuestro Código fundamental no exige para la ciudadanía condiciones de fortuna, de raza, etc., como sucede en otras naciones...(p. 110)”

...Este importante organismo —el Estado— necesita de la cooperación de los asociados para mantener su existencia y llenar sus fines; *la tendencia moderna es ampliar las funciones cívicas, y señaladamente el voto público, haciendo partícipes de ellas á mayor número de individuos; pero siempre se exigen condiciones de aptitud que distinguen al simple individuo del ciudadano. Así, mientras las mujeres y los menores de edad, por ejemplo, gozan plenamente de los derechos del hombre, no poseen los del ciudadano. Estos últimos los confiere la Constitución para los objetos antes indicados, á los individuos que juzga más aptos para la vida pública; excluyendo á algunos como á los menores y á las mujeres, por no creerlos capaces para esas funciones, y á otros, como los extranjeros, por suponer inconveniente ó peligrosa su intervención en ellas. Como dijimos en otra parte, los derechos políticos no son inherentes á la naturaleza humana, son creaciones del Estado, que los extiende ó limita según el espíritu que lo anima, ó las circunstancias del pueblo cuyo ser político informa...(p. 111)*

³ Derecho Constitucional. Primera reimpresión de la segunda edición, corregida y condensada, de 1902. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F., 1978.

El voto ha sido considerado por algunos como derecho natural, por otros como función determinada por la ley. Lo que acabamos de exponer prueba que ambos conceptos son erróneos. *Si fuera derecho natural, lo ejercería todo individuo, aun incapaz, como los menores y las mujeres.* Si fuera función arreglada sólo por la ley, ésta podría excluir arbitrariamente á la masa de los ciudadanos, y restringir el sufragio á unos pocos, según su capricho, sin que tuviesen fundamento racional tales exclusiones y restricciones. *El voto, por tanto, no puede ser más que un derecho político, inherente al ciudadano; derecho que se deriva del Estado y que es necesario para su conservación.* De conformidad con las ideas democráticas modernas, el elector vota como ciudadano, no como hombre; su derecho no emana de las necesidades imperiosas de su naturaleza y desarrollo personal, sino de la existencia del Estado, y se ejerce para bien del mismo. (p. 112)⁴

Al analizar el tema en estudio el profesor Felipe Tena Ramírez, distinguido tratadista de Derecho Constitucional, ha dicho que:⁵

“La reforma al artículo 34, publicada en 17 de octubre de 1953, al otorgar el derecho de voto a las mujeres puso fin a una situación en que la interpretación histórica y política había prevalecido sobre la interpretación literal y lógica. El texto anterior a la reforma (idéntico al de la constitución de 57) era aplicable ideológica y gramaticalmente tanto a los hombres como a las mujeres, porque ninguno de los requisitos que el precepto consignaba para la ciudadanía (nacionalidad, edad, etc.), era incompatible con el sexo y porque el solo empleo del masculino (son ciudadanos... todos... los mexicanos...) no era sino la aplicación de la regla de que cuando el nombre o el adjetivo comprenden seres de distinto género prevalece el masculino sobre el femenino, tal como acontece en otro texto cuya interpretación gramatical no ha suscitado duda, como el artículo 30, que al definir quiénes son ‘mexicanos’ incluye evidentemente a las ‘mexicanas’.”

No obstante, bajo la vigencia de la Constitución anterior y conforme a las ideas de la época, a nadie se le podía ocurrir que fuera necesario negar expresamente el sufragio a las mujeres para que quedaran excluidas; su exclusión, por encima de todo derecho escrito, anclaba en una conciencia tradicional, que de tan arraigada se

⁴ Elementos de Derecho Constitucional Mexicano. Primera reimpresión de la tercera edición, que data de 1906. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F., 1977.

⁵ Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima cuarta edición. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F., 1990. p. 95.

hizo inconsciencia e ignorancia del sufragio femenino. Los dos únicos comentaristas que aludieron al tema hicieron decir a la Constitución lo que no decía.

V. EL FEMINISMO. DATOS DE LA HISTORIA

Ante el pensamiento y la práctica excluyente de la participación femenina en la vida política del Estado, se ha levantado, en ocasiones desgarradora y las más de las veces firme, rebelde y contundente, la voz de las mujeres, de todos los tiempos y de todas las latitudes, para exigir el lugar que le corresponde en la actuación política de la humanidad, sin restricciones, exclusiones y menos aún discriminaciones, por razón de sexo.

Ejemplo indiscutible de esta reacción es la vida de Olympe de Gouges, quien asumió las ideas de la Revolución Francesa, reclamó la emancipación de la mujer y, en 1791, respondió en los términos siguientes, a la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789:⁶

“DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA MUJER Y LA CIUDADANA

Para ser decretada por la Asamblea Nacional en sus últimas sesiones o en la próxima legislatura.

PREÁMBULO

Hombre, ¿eres capaz de ser justo? Es una mujer quien te hace la pregunta. Al menos tú no le quitarás este derecho. Dime: ¿quién te ha dado el imperio soberano para oprimir a mi sexo? ¿tu fuerza? ¿tus talentos? Observa al Creador en su sabiduría; recorre toda la grandeza de la naturaleza, a la que parece querer acercarte, y dime si te atreves, un ejemplo de ese imperio tiránico. Mira a los animales, observa a los elementos, estudia a los vegetales, finalmente echa un vistazo a todas las transformaciones de la materia orgánica, y ríndete a la evidencia, pues hoy te ofrezco los medios; busca, prueba y distingue, si puedes, los sexos en la administración de la naturaleza. Por todas partes los encontrarás mezclados; en todas partes cooperan, en conjunto armonioso, en esta obra maestra inmortal.

⁶ Cfr. Bensaon, Ney. *Los derechos de la mujer. Desde los orígenes hasta nuestros días*. Traducción de la primera edición en francés por Juan José Utrilla. Fondo de Cultura Económica, S. A. de C. V. Colección Popular. No. 371. México, D. F., 1988. pp. 50-51 y *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*. Tomo XXVI. Espasa-Calpe, S. A. Madrid, España, 1996. p. 780.

Sólo el hombre transformó estas circunstancias excepcionales en un principio. Raro, ciego, abotagado de ciencia y degenerado —en el siglo de luces y sabiduría— en la ignorancia más abyecta, quiere mandar como déspota sobre un sexo que está en posesión plena de sus facultades intelectuales; él pretende disfrutar de la Revolución y reclamar su derecho a la igualdad, para no decir nada más.

Las madres, las hijas, las hermanas, representantes de la nación, demandan ser constituidas en asamblea nacional. Considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos de la mujer son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne los naturales, inalienables y sagrados derechos de la mujer, con la finalidad de que esta declaración, al estar siempre presente ante todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y deberes; a fin de que los actos de poder de las mujeres, y de los hombres puedan ser, en todo instante, comparados con los objetivos de las instituciones políticas y respetuosos de ellas; y para que las demandas de las ciudadanas, desde ahora fundadas en principios simples e incontestables, se dirijan siempre a la conservación de la constitución, las buenas costumbres y la felicidad de todos.

En consecuencia, el sexo superior, tanto en belleza como en coraje ante los sufrimientos maternos, reconoce y declara, en presencia y con los auspicios del Ser Supremo, los siguiente Derechos de la Mujer y de la Ciudadana:

Art. 1. La mujer nace libre y vive en igualdad de derechos que el hombre. Las diferencias sociales sólo pueden estar fundadas en la utilidad común.

Art. 2. El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescindibles de la mujer y del hombre; estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y, sobre todo, la resistencia a la opresión.

Art. 3. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación, que no es más que la unión de mujer y hombre; ningún cuerpo, ningún individuo, puede ejercer autoridad si expresamente ésta no emana de la nación.

Art. 4. La libertad y la justicia consisten en dar al otro todo lo que le pertenece; así, el ejercicio de los derechos naturales de la mujer no tiene más límites que la tiranía perpetua del hombre; esos límites deben ser reformados por las leyes de la naturaleza y la razón.

Art. 5. Las leyes de la naturaleza y de la razón prohíben toda acción dañina a la sociedad: todo lo que no está prohibido por esas leyes, sabias y

divinas, no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ellas no ordenan.

Art. 6. La ley debe ser la expresión de la voluntad general; todas las ciudadanas y ciudadanos deben participar en su formación personalmente o por medio de sus representantes. Debe ser la misma para todos; todas las ciudadanas y todos los ciudadanos, por ser iguales a sus ojos, deben ser igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin más distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

Art. 7. Ninguna mujer se haya eximida de ser acusada, detenida y encarcelada en los casos determinados por la ley. Las mujeres obedecen como los hombres a esta ley rigurosa.

Art. 8. La ley sólo debe establecer penas estricta y evidentemente necesarias y nadie puede ser castigado más que en virtud de una ley establecida y promulgada anteriormente al delito y legalmente aplicada a las mujeres.

Art. 9. Sobre toda mujer que haya sido declarada culpable caerá todo el rigor de la ley.

Art. 10. Nadie debe ser molestado por sus opiniones incluso fundamentales; la mujer tiene el derecho de subir al cadalso; debe tener igualmente el de subir a la tribuna con tal de que sus manifestaciones no alteren el orden público establecido por la ley.

Art. 11. La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos de la mujer, puesto que esta libertad asegura la legitimidad de los padres con relación a los hijos. Toda ciudadana puede, pues, decir libremente, soy madre de un hijo que os pertenece sin que un prejuicio bárbaro la fuerce a disimular la verdad; con la salvedad de responder por el abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.

Art. 12. La garantía de los derechos de la mujer y de la ciudadana implica una utilidad mayor; esta garantía debe ser instituida para ventaja de todos y no para utilidad particular de aquellas a quienes es confiada.

Art. 13. Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, las contribuciones de la mujer y del hombre son las mismas; ella participa en todas las prestaciones personales, en todas las tareas penosas, por lo tanto, debe participar en la distribución de los puestos, empleos, cargos, dignidades y otras actividades.

Art. 14. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho de comprobar, por sí mismos o por medio de sus representantes, la necesidad de la contribución pública. Las ciudadanas únicamente pueden aprobarla si se admite un reparto igual, no sólo en la fortuna sino también en la administración

pública, y si determinan la cuota, la base tributaria, la recaudación y la duración del impuesto.

Art. 15. La masa de las mujeres, agrupada con la de los hombres para la contribución, tiene el derecho de pedir cuentas de su administración a todo agente público.

Art. 16. Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene constitución; la constitución es nula si la mayoría de los individuos que componen la nación no ha cooperado en su redacción.

Art. 17. Las propiedades pertenecen a todos los sexos reunidos o separados; son, para cada uno, un derecho inviolable y sagrado; nadie puede ser privado de ella como verdadero patrimonio de la naturaleza a no ser que la utilidad pública, legalmente constatada, lo exija de manera evidente y bajo la condición de una justa y previa indemnización.

EPÍLOGO

Mujer, despierta; el rebato de la razón se hace oír en todo el universo; reconoce tus derechos. El potente imperio de la naturaleza ha dejado de estar rodeado de prejuicios, fanatismo, superstición y mentiras. La antorcha de la verdad ha disipado todas las nubes de la necesidad y la usurpación...”

VI. DERECHO DE VOTO FEMENINO EN LOS CONGRESOS CONSTITUYENTES

Hechas las dos acotaciones precedentes, tanto la relativa al lenguaje utilizado por el legislador como la reacción femenina ante la tendencia teórica y práctica de negar a la mujer el derecho de participar en la vida política, sobre todo mediante el ejercicio del derecho de voto, activo y pasivo, cabe analizar ahora la posición asumida por los Congresos Constituyentes mexicanos de 1857 y 1917, al abordar este tema.

1. Congreso Constituyente de 1856-1857

En la sesión celebrada el 1º de septiembre de 1856, en el Congreso Constituyente Extraordinario se presentó a debate el artículo 40 del Proyecto, que establecía:

“Son ciudadanos de la República todos los ciudadanos que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además las siguientes: haber cumplido 18 años, siendo casados, ó 21 si no lo son, y tener un modo honesto de vivir. Desde el año de 1860 en adelante, además de las calidades expresadas se necesitará la de saber leer y escribir.”

La propuesta del artículo, que en el texto constitucional definitivo quedó bajo el número 34, únicamente suscitó la siguiente discusión:

“El Sr. Peña y Ramírez se declara en contra del requisito de saber leer y escribir, porque no le parece muy conforme con los principios democráticos, y porque las clases indigentes y menesterosas, no tienen ninguna culpa, sino los gobiernos que con tanto descuido han visto la instrucción pública.

El Sr. Arriaga confiesa que no encuentra qué contestar á las objeciones del señor preopinante, y anuncia que va á conferenciar con los miembros de la comisión.

El Sr. Gamboa cree que si el artículo tiene por objeto estimular al pueblo á que se instruya, la experiencia enseña que este medio es ineficaz, y pide que el artículo se divida en partes.

Previo el permiso del Congreso, la comisión retira la segunda parte del artículo, y esta supresión queda aprobada por unanimidad de los 82 diputados presentes.”⁷

De la cita que antecede resulta evidente que el tema del derecho de voto en favor de la mujer no ocupó, en momento alguno, la atención de los diputados constituyentes de la segunda mitad del siglo XIX. Ni una palabra se dijo al respecto.

2. Congreso Constituyente de 1916-1917

En la quincuagésima séptima sesión ordinaria del Congreso Constituyente de 1916-1917, celebrada en el Teatro Iturbide en la tarde del 23 de enero de 1917, se presentó y dio lectura al dictamen sobre los artículos 34, 35, 36 y 37, al tenor siguiente:

⁷ Zarco, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857. Tomo II. Colección: Historia de los Debates Legislativos en México. Segunda época. 1856-1915. Facsímil de la edición mexicana de 1857. Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados. LIV Legislatura. México, D. F., 1990. pp. 267 y 268.

“Ciudadanos diputados:

Los artículos 34, 35, 36 y 37 del proyecto de Constitución son idénticos a los de la Constitución de 1857, con ligeras enmiendas; la fracción I del artículo 36 hace obligatoria la inscripción en el Catastro y la inscripción en los padrones electorales, y las fracciones IV y V aparecen arregladas en consonancia con las disposiciones del artículo 5º. La forma definitiva en que este último acto sea aprobado por la honorable Asamblea puede motivar alguna adición más al referido artículo 36.

El artículo 38 del proyecto establece los principales casos en que se suspenden los *derechos del ciudadano*, dejando a la ley reglamentaria determinar los demás que den lugar a la misma pena y a la pérdida de tales derechos. *La Comisión no tiene que hacer ninguna observación sobre los artículos objeto de este dictamen, habiéndose limitado tan sólo a hacer una corrección de estilo en el último apartado del artículo 38, y a suprimir las palabras “o alternativa de pecuniaria o corporal”. En la Fracción I del propio artículo, por razones análogas a las que expuso para consultar igual supresión en los dictámenes sobre los artículos 16 y 18.*

Como la aprobación del artículo 35 textualmente implica la aceptación del sufragio ilimitado para los ciudadanos y la denegación del sufragio femenino, la Comisión no puede excusarse de tratar, siquiera sea brevemente, ambos puntos, tanto más cuanto que en pro del segundo recibió dos iniciativas de la señorita Hermila Galindo y del C. General S. González Torres, respectivamente, y una en contra, suscrita por la señorita Inés Malvárez.

La defensa del principio de la restricción del sufragio está hecha muy sabiamente en el informe del ciudadano Primer Jefe. Las cualidades morales de los grupos étnicos dominantes por su número en el país justifican la teoría del sufragio restrictivo; pero razones de política impiden que la doctrina pueda llevarse a la práctica en la época presente. El sufragio efectivo fue lema de la Revolución de 1910, la cual no puede dejar de considerarse como antecedente forzoso del movimiento libertario constitucionalista; y, por lo tanto, si la revolución propusiera la restricción del voto, sus enemigos podrían hacerle la imputación de haber faltado a uno de sus principios y sería sumamente peligroso dejar a nuestros enemigos esta arma, que dolosamente podrían esgrimir en el actual momento histórico en que aún está agitado el pueblo por las convulsiones de las pasadas luchas y no se puede asegurar que haya recobrado la serenidad necesaria para juzgar desapasionadamente. La pena de suspensión del derecho de voto, que se impone a los ciudadanos que no cumplan con la obligación de ejercerlo, puede servir en el

transcurso del tiempo como enseñanza cívica natural y determinar una *selección lenta de los individuos capacitados para ejercer el derecho del sufragio*.

La doctrina expuesta puede invocarse para resolver negativamente la cuestión del sufragio femenino. El hecho de que algunas mujeres excepcionales tengan las condiciones necesarias para ejercer satisfactoriamente los derechos políticos, no funda la conclusión de que éstos deben concederse a las mujeres como clase. La dificultad de hacer la elección autoriza la negativa.

La diferencia de los sexos determina la diferencia en la aplicación de las actividades; en el estado en que se encuentra nuestra sociedad, la actividad de la mujer no ha salido del círculo del hogar doméstico, ni sus intereses se han desvinculado de los miembros masculinos de la familia; no ha llegado entre nosotros a romperse la unidad de la familia, como llega a suceder con el avance de la civilización; las mujeres no sienten, pues, la necesidad de participar en los asuntos públicos; como lo demuestra la falta en todo movimiento colectivo en ese sentido.

Por otra parte, los derechos políticos no se fundan en la naturaleza del ser humano, sino en las funciones reguladoras del Estado, en las funciones que debe ejercer para que se mantenga la coexistencia de los derechos naturales de todos; en las condiciones en que se encuentra la sociedad mexicana no se advierte la necesidad de conceder el voto a las mujeres.

Proponemos, por tanto, a esta honorable Asamblea, la aprobación de la sección VI, que contiene los artículos siguientes:

Artículo 34. *Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos:*

I. Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, y veintiuno, si no lo son; y

II. Tener un modo honesto de vivir.

Artículo 35. *Son prerrogativas del ciudadano:*

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca:

III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país;

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.”

“Artículo 36. *Son obligaciones del ciudadano de la República...*”⁸

En la sexagésima tercera sesión ordinaria, celebrada en la tarde del 26 de enero de 1917, en el seno del Congreso Constituyente se pusieron a discusión los artículos 34 y 35 antes transcritos. En cuanto al tema que interesa, la sesión se desarrolló en los términos siguientes:

“*El mismo C. Secretario:* Por acuerdo de la Presidencia se va a proceder a la discusión de los artículos correspondientes, según la orden del día, y en tal virtud se pregunta a la Asamblea si, siguiendo la práctica establecida se dispensa la parte expositiva del dictamen. Las personas que estén por la afirmativa, se servirán ponerse de pie. (Voces: ¿Qué artículo? El artículo 34. Sí se dispensa.)

Artículo 34...

Está a discusión. Las personas que deseen hacer uso de la palabra en pro o en contra, se servirán pasar a inscribirse. Se reserva para su votación...

Artículo 35...

Está a discusión. Las personas que deseen hacer uso de la palabra se servirán pasar a inscribirse...

-El C. Palavicini: Suplico a la Comisión se sirva informar porqué no ha tomado en consideración las iniciativas que se le han turnado, relativas al voto femenino.

-El C. Monzón: *A moción de varios ciudadanos diputados no se tomó en consideración ese voto, o esa opinión de que la mujer tuviera voto en las elecciones, y también por cuestión tradicional.* (Voces: ¿Cuál es? No se tomó en consideración y eso se hizo a moción de varios ciudadanos diputados que se acercaron a la Comisión para ello.)

-El C. Palavicini: El señor Monzón no ha puesto atención probablemente a mi pregunta, o no la he podido hacer clara.

-El C. Monzón: *Sucedará que ahora podrá usted venir a defender el voto femenino...*(Risas).

-El C. Palavicini: *El dictamen dice que tienen voto todos los ciudadanos: está el nombre genérico; esta misma redacción tenía la adición que existe en la Constitución del 57 y que se conserva hoy, y yo deseo que aclare la Comisión en qué condiciones quedan las mujeres y si no estamos en peligro de que se organicen para votar y ser votadas. Parece que no he podido hacerme entender del señor Monzón.*

⁸ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. Tomo II. Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana. México, D. F., 1960. pp. 829 a 831.

-El C. Monzón: *No tomamos en consideración esa opinión de que la mujer también debía tener voto. (Voces: ¡No es esa la pregunta!)*

-El C. Secretario: Se han inscrito para hablar del artículo 35 los diputados siguientes: en pro, Bojórquez Juan de Dios y Martí Rubén; en contra Calderón Esteban.

-El C. Presidente: Tiene la palabra el ciudadano diputado Calderón en contra.”⁹

La intervención del diputado constituyente Calderón sólo fue para oponerse a la vaga redacción del artículo 35, que no proponía expresamente las restricciones oponibles al derecho de votar. En esta intervención se pronunció por el voto restringido, a fin de excluir a los analfabetos, según se desprende del siguiente pasaje de su disertación:

“La honorable Comisión dictaminadora, si reflexiona en la justicia de estos conceptos, puede muy bien, si la Asamblea lo permite, modificar su dictamen, conciliando el interés político del momento con el interés futuro, por medio de un artículo transitorio, expresando en él que por esta vez la elección de los poderes mencionados será absolutamente libre, y consignando en el artículo en cuestión la restricción razonable ya que los principios no pueden ser absolutos; que el *voto universal o ilimitado presenta graves inconvenientes*, aun en los Estados más avanzados como Sonora, estoy dispuesto a demostrarlo...

Obrar así, como lo propongo, es ser consecuente con los principios que sostenemos, es obrar con sinceridad y honradez política, es recoger el fruto amargo de la experiencia.

Si la revolución maderista, que tuvo por lema el sufragio efectivo, no hubiera claudicado en Ciudad Juárez, la Legislatura, consecuencia del voto ilimitado, esto es, del fraude electoral, que fue hostil al presidente mártir, la habría hecho fracasar. Y no fue el deseo de votar de los inconscientes, de los analfabetos, la causa eficiente de la revolución de 1910. La muerte del presidente Madero, sangriento bofetón dado a la soberanía popular, significaba sencillamente para el hombre rústico la regresión a la dictadura militar, al imperio de los odiosos jefes políticos, de los jueces venales, viles lacayos de un verdugo que se llamaba el capitalista.

Y si la revolución actual alcanza las más bellas conquistas para el paria en general al resolver la cuestión obrera y por medio del amparo le asegura

⁹ *Diario de los...* . Tomo II. pp. 982 y 983.

también las garantías individuales, *no debemos olvidar jamás que esos beneficios sólo puede hacerlos efectivos y defenderlos victoriosamente por el voto restringido*, la clase pensadora, el glorioso partido liberal.

Estoy tan convencido de estas verdades, que, como he dicho, son el fruto de una personal experiencia, y estoy tan convencido también de la necesidad de que debemos obrar con entereza, colocándonos a la altura de la misión que se nos ha encomendado, prescindiendo de todo interés personal, ya que sólo debemos pensar en el interés de la colectividad y en la futura grandeza de nuestra patria, que no he vacilado en ocurrir en auxilio de nuevas opiniones que robustecieron mi convicción, para someterlas, y, al efecto, os presento un estudio sobre esta materia, hecho por un gran revolucionario, puro, sincero, desde la época, maderista.”¹⁰

Como se puede advertir, ningún debate suscitó en el Congreso Constituyente de 1916-1917 la exclusión tácita de la mujer en la titularidad del derecho al voto, ni fueron objeto de análisis y discusión los pocos argumentos en contra, expresados por la respectiva Comisión integrada por los diputados constituyentes Francisco J. Múgica, Enrique Recio, Enrique Colunga, Alberto Román y L. G. Monzón, así lo registra la Historia.

VII. EL VOTO FEMENINO EN ELECCIONES MUNICIPALES

La ya comentada forma de pensar, tanto de los teóricos como de los legisladores y los políticos, cambió con el transcurso del tiempo y la demanda del sector femenino de la población, que día a día exigía mayor participación en los asuntos de la vida social en general, lo que motivó que en la legislación constitucional local se concediera el derecho de voto a la mujer, aún antes que en la federal; así sucedió en Yucatán (1922), San Luis Potosí (1923); Chiapas (1925), Puebla (1936), Sinaloa (1938), Hidalgo (1948), Aguascalientes y Chihuahua (1950), Guerrero, México y Tamaulipas (1951).

Ante este movimiento avasallador, en la Constitución General se reconoció finalmente, en 1947, el derecho de voto a la mujer, aún

¹⁰ *Diario de los...* Tomo II. pp. 984 y 985.

cuando reducido únicamente a las elecciones municipales. Al respecto se debe decir que en la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el viernes 6 de diciembre de 1946, se dio lectura a una iniciativa del Presidente de la República, redactada en los términos siguientes:

“C. C. Secretarios de la H. Cámara de Senadores. Presentes.

Miguel Alemán, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Federal, y considerando que las necesidades de la vida colectiva que está llamado a cumplir el gobierno de los municipios tienen su carácter concreto y local que se satisface a través de los servicios públicos a ellos encomendados; considerando que los ayuntamientos tienen como función principal la de suministrar servicios que hagan la vida cómoda, higiénica y segura, que requieren más de la preparación técnica y conocimiento de las necesidades peculiares de la comunidad municipal que de la capacidad política que se requiere para participar en la ciudadanía federal; *considerando que como todos los miembros integrantes de la comunidad local, base de la organización política, sin distinción de sexos, se hallan interesados en la buena gestión de los asuntos de la vida municipal, es evidente la necesidad de que la mujer intervenga en las funciones electorales relativas a la designación de los miembros de los ayuntamientos, tanto para elegir a los munícipes o regidores, como para ser nombrada para estos cargos; considerando que como la materia municipal se encuentra sometida a la competencia de los estados, procede incluir en la Constitución Federal, mediante la reforma o adición correspondiente, el precepto que establezca el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de mayor importancia, como es del de la vida común del municipio; lo que permitirá ver inicialmente un resultado que podrá servir para que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad electoral, tanto en la esfera política de los estados, como en la correspondiente a la ciudadanía federal.*

Por las consideraciones expuestas, tengo el alto honor de someter a esa H. Cámara la siguiente iniciativa de adición al artículo 115 de la Constitución Política Federal.

Artículo Único: Se adiciona la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

Reitero a ustedes las seguridades de mi consideración atenta. “Sufragio Efectivo. No Reelección”. Palacio Nacional, a 4 de diciembre de 1946.”

En diversa sesión ordinaria celebrada el lunes 10 de diciembre de 1946, en la Cámara de Senadores se leyó el dictamen emitido sobre la iniciativa del Ejecutivo de la Unión, al tenor siguiente:

Honorable Asamblea: Las comisiones unidas segunda de gobernación y segunda de puntos constitucionales después de haber estudiado con todo detenimiento la iniciativa del C. Presidente..., tendiente a adicionar el artículo 115 de la Constitución..., que les fue turnada por acuerdo de vuestra soberanía, se permiten emitir dictamen en los términos que siguen.

La iniciativa... significa un decidido adelanto en el desenvolvimiento de las instituciones democráticas del país y las consideraciones en que se funda bastan... para justificarla. No obstante, creemos pertinente agregar:

I. Los ayuntamientos, por las funciones que les son propias, están en contacto más directo con el elemento básico de nuestra organización social: *la familia, en cuyo seno la mujer tiene un preponderante papel* en virtud de que le corresponde, casi exclusivamente, la educación de los hijos en sus primeros pasos por la vida, *de donde resulta que su colaboración para seleccionar las personas en el desempeño de cargos concejiles, se traducirá en una mejoría positiva...*

II. *La legislación civil vigente en la mayoría de las entidades federales reconoce ya a la mujer iguales derechos, inclusive capacidad jurídica, que a los varones; por lo que es de estimarse como realización de esa misma tendencia el inicio, la preparación de la mujer en actividades de orden político otorgándole derecho de intervenir en las elecciones municipales, que no por referirse a entidades de jurisdicción reducida, dejan de tener importancia capital, atento a que el municipio, por mandato de la Constitución, es la base de la organización política y administrativa de la República.*

III. *La participación de la mujer en las elecciones municipales representa un nuevo factor en pro de la moralización del proceso electoral y el acierto en las funciones de los ayuntamientos, ya que, por su educación, condiciones sociales de vida y peculiares características, mantiene más vivos y en mayor observancia los principios y prácticas morales.*

IV. *Está fuera de duda, y quedó demostrada en la última conflagración mundial, la capacidad de la mujer para desempeñar puestos que hasta hace pocos*

años, eran todavía patrimonio exclusivo de los varones, de tal suerte que no existe razón ni motivo alguno fundado que haga suponer la ineptitud de la mujer en el desempeño de cargos públicos municipales y, en consecuencia, no hay por qué privarla del ejercicio de derechos de esta índole.

V. Se dice en la iniciativa... que para la administración de los municipios se requiere preparación técnica y conocimiento cabal de las necesidades peculiares de la comunidad, y no es aventurado afirmar que, *en cuanto a preparación, hay muchas mujeres que la poseen en igual grado que los varones, y que, por lo que hace a la segunda de las condiciones... es indudable que en la mayoría de los casos conoce más a fondo las necesidades del grupo social en que vive*, factor de primerísima importancia para la adecuada solución de los problemas que competen a los ayuntamientos.

VI. *El hecho de incluir como parte integrante del artículo 115 constitucional la disposición relativa a que en las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con derecho a votar y ser votadas, implica que no es optativo para los estados de la Federación, el reconocerles o no tales prerrogativas, sino que están obligados a hacerlo por ser atributo que les concede la ley suprema del país.*"¹¹

Por unanimidad de votos, la iniciativa fue aprobada en la Cámara de Senadores y turnada a la de Diputados en fecha 20 de diciembre de 1946; una vez aprobada por ésta fue enviada a las Legislaturas de los Estados para su análisis y aprobación, en su caso. Cumplido el procedimiento, en diversa sesión ordinaria celebrada el 31 de diciembre de 1946, la Cámara de Senadores declaró formalmente adicionada la fracción I del artículo 115 constitucional, la cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1947.

VIII. UNA REFORMA FRUSTRADA

Cabe rescatar de la historia legislativa un antecedente frustrado. El 1º de septiembre de 1937, al rendir su informe al Congreso de la Unión, debido al inicio de su respectivo período ordinario, el Presidente de la República, Lázaro Cárdenas del Río, manifestó:

¹¹ Derechos del Pueblo Mexicano. *México a través de sus Constituciones*. Tomo XII. pp. 115-107 a 115-109.

“Debo también hablar ante vuestra honorable representación sobre la necesidad que existe de que se reforme el Código del país en la forma más adecuada para que la mujer, mitad integral de la sociedad mexicana y de la ciudadanía, sea rehabilitada como es debido y conviene a la dignidad de un pueblo que ha enarbolado la bandera de reivindicaciones en que están inscritos todos los derechos y que, sin embargo, deja y permite que las leyes coloquen a la mujer en un plano político de inferioridad, al rehusarle el más trascendental de los derechos cívicos: el del voto.”

En consecuencia, el 24 de diciembre de 1937, el general Lázaro Cárdenas envió a la Cámara de Diputados la respectiva iniciativa de reforma constitucional que, en su oportunidad, fue analizada, discutida y aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, motivo por el cual se turnó a los Congresos de los Estados, para el efecto correspondiente. La mayoría de las legislaturas locales emitió voto aprobatorio, pero el cómputo de los votos quedó pendiente. Ante esta situación, el Presidente Lázaro Cárdenas, al rendir su II Informe de Gobierno, el 1° de septiembre de 1938, manifestó:

“...me permito esperar que conforme a esta exposición sean estudiadas y despachadas todas las iniciativas que el Poder Ejecutivo ha tenido el honor de enviar ante vuestra consideración, por ser urgentes; *insistiendo de manera especial para que el cómputo de la reforma constitucional al Artículo 34 que concede plenitud de derechos políticos a la mujer, se verifique lo antes posible, excitando a las legislaturas de los Estados para que envíen sus votos, ya que esta reforma constitucional constituye la reivindicación de la injusticia con que hasta hoy se ha tratado a la mujer mexicana.*”

Al rendir su III Informe de Gobierno, el 1° de septiembre de 1939, el general Lázaro Cárdenas insistió una vez más, en los términos siguientes:

“*Está pendiente también aún por falta del requisito de declaratoria, la reforma constitucional al artículo 34 de nuestro Pacto Supremo, en que se concede el voto a la mujer, y que desde el principio de mi encargo he venido tratando doctrinariamente para lograr que se repare la grave injusticia que despoja a la mujer mexicana de derechos substanciales y en cambio le impone todas las obligaciones de la ciudadanía.*”

Para el 1° de septiembre de 1940, fecha en que el general Cárdenas rindió su IV y último Informe de Gobierno, la reforma al artículo 34 constitucional aún no había sido votada por todas las legislaturas de los Estados, razón por la cual quedó su iniciativa como una in-

conclusa buena intención, de hacer justicia político-electoral en favor de la mujer.

IX. EL VOTO FEMENINO EN LAS ELECCIONES FEDERALES

Para deshonra del Derecho Constitucional Mexicano, el derecho de voto femenino en elecciones federales fue establecido hasta 1953, en el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto cabe recordar que, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el martes 9 de diciembre de 1952, se presentó y dio lectura una iniciativa de fecha 2, del mismo mes y año, suscrita por el Presidente de la República, don Adolfo Ruiz Cortines, en los términos siguientes:

“C. C. Secretarios del H. Congreso de la Unión. Presentes. Considerando que la mujer mexicana, generosa y desinteresadamente ha prestado su valiosa aportación a las causas más nobles, compartiendo peligros y responsabilidades con el hombre, alentándolo en sus empresas e inculcando en sus hijos los principios morales que han sido un firme sostén de la familia mexicana.

Considerando que, a partir de la Revolución consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas libertarias, la mujer ha logrado obtener una preparación cultural, política y económica, similar a la del hombre, que la capacita para tener una eficaz y activa participación en los destinos de México.

Considerando, que siempre he abrigado la convicción de que la mujer mexicana, ejemplo de abnegación, de trabajo y de moral, debe recibir estímulo y ayuda para su participación creciente en la vida política del país, y que durante la pasada campaña electoral, al auscultar el sentir, no sólo de los núcleos femeninos, sino de todos los sectores sociales, se puso de manifiesto que existe un ambiente notoriamente favorable al propósito de equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos.

Considerando asimismo, que la intervención de la mujer en las elecciones municipales ha resultado benéfica, se juzga conveniente reformar el artículo 34 de la Constitución... con el objeto de concederles iguales derechos políticos que al hombre; y reformar el artículo 115... derogando la adición que figura en la fracción I de dicho artículo y que sólo concedió voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales.

En virtud de lo anterior... someto a la consideración de vuestra soberanía, la siguiente iniciativa de reformas a los artículos 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 1º. Se reforma el artículo 34 de la Constitución... para quedar en los siguientes términos:

Artículo 34. *Son ciudadanos de la República, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:*

- I. Haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y
- II. Tener un modo honesto de vivir...”¹²

En la misma sesión de 9 de diciembre de 1952, varios diputados del Partido Acción Nacional dieron lectura a la frustrada reforma propuesta por el Presidente Cárdenas en 1937, solicitando reducir el tema al cómputo de los votos de las legislaturas locales y a la respectiva declaratoria, en los términos del artículo 135 constitucional.

En diversa sesión celebrada el inmediato día 16, los diputados del Partido Popular presentaron otra iniciativa, acogiendo la presidencial y ampliando el derecho de voto a los jóvenes de 18 años, solteros y casados.

La iniciativa presidencial fue analizada y, en sesión de 18 de diciembre de 1952, se presentó a la Cámara de Diputados el siguiente dictamen:

“Honorable Asamblea: Las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y Primera de Puntos Constitucionales, a la que fue turnada la iniciativa de reformas a los artículos 34 y 115 fracción I de la Constitución... formulada por el ciudadano Adolfo Ruiz Cortines, Presidente de la República, se permite someter ante vuestra soberanía, el presente dictamen:

Primero. Dadas las... consideraciones contenidas en la iniciativa... presentada por el... titular del Poder Ejecutivo... a través de las cuales se reconoce la efectiva, generosa y desinteresada colaboración de la mujer... como auxiliar del hombre en sus empresas y como sostén de los principios morales de la familia...; reconociendo la iniciativa... el nivel cultural, político y económico adquirido por la mujer, similar al que tiene el hombre, lo que permite admitir conscientemente la capacidad femenina para participar en forma activa y eficaz en la integración del régimen democrático mexicano; con base en las opiniones y manifestaciones notoriamente favorables de los sectores sociales del país, que ponen de manifiesto la existencia de un ambiente favorable para reconocer en la mujer los mismos derechos políticos que... se reconocen al hombre; y atento a los resultados obtenidos... de la intervención activa de la mujer como elector

¹² *Derechos del Pueblo Mexicano...* Tomo V. pp. 34-9 y 34-10.

en las elecciones municipales y la eficiente capacidad demostrada por la mujer mexicana al actuar al frente de los puestos de elección popular municipal, *organización primera de nuestra estructura democrática*, se está en el caso de considerar plenamente justificada la equiparación de la mujer en cuanto a los derechos cívicos que hasta la fecha le habían sido vedados.

Segundo. Teniendo en consideración que las... manifestaciones de los sectores femeninos orientadas hacia la obtención de la plenitud de derechos cívicos se inician desde el movimiento ideológico y social, conocido bajo el nombre de Revolución Mexicana... constituyen hechos sociológicos que no pueden pasar inadvertidos por el legislador.

Tercero. *...como una demostración... del sentido nacional hacia la obtención de la capacidad cívica de la mujer..., es pertinente mencionar el proyecto de... reformas al artículo 34 constitucional presentado el 14 de diciembre de 1937... aprobado por ambas Cámaras y por la mayoría de las diputaciones locales..., en el año... 1938, que si bien... no llegó a constituir una modificación expresa del sistema democrático nacional, sin embargo demuestra una orientación favorable, de un fuerte núcleo de la población..., hacia el reconocimiento de la identidad de derechos cívicos de todos los mexicanos, equiparando al hombre y la mujer...*

Cuarto. *...que la reforma del artículo 115 fracción I de la... Constitución (decreto de 31 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial el día 12 de febrero de 1947), al adicionar dicho precepto constitucional vino a restringir la participación femenina tan sólo a la actividad municipal, y por ello al contrariar en forma expresa el alcance de la reforma apuntada en la iniciativa de 1937.*

Quinto. *...que la Constitución democrática mexicana no puede integrarse sin la concurrencia, en su calidad de electores, del cincuenta y cuatro por ciento de la población, que son mujeres, y dados los altos intereses nacionales que afectan en forma directa, en cuanto a su planteamiento, desarrollo y resolución, a la mujer, es necesario reconocer en forma expresa la justificación sociológica, política y jurídica de la reforma propuesta... al artículo 34; debe reconocerse en forma expresa el patriotismo del ciudadano Adolfo Ruiz Cortines, Presidente de la República, al iniciar dicha reforma... de cuya urgencia, las propias plataformas de principios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional, del Partido Popular, del Partido Nacionalista de México y de la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano, han exigido abiertamente el otorgamiento pleno de los derechos cívicos en beneficio de la mujer.*

Sexto. *La iniciativa... viene a realizar concretamente las necesidades democráticas..., al patentizar en nuestra ley constitucional los ideales comunes de todos los partidos nacionales..., y a colocar a México en el plano internacional de un país*

avanzado, al sumarse a los cincuenta y siete países democráticos que... han hecho plena justicia a la mujer, identificándola en... sus derechos y obligaciones sociales, morales y políticas con el hombre.

Séptimo. ...que el titular del... ejecutivo ha reconocido en forma expresa la importancia y la urgencia de realizar una justa equiparación de los derechos cívicos de la mujer, con la idea fundamental de resolver este problema, con anterioridad a las serias modificaciones que se piensan desarrollar sobre la estructura gubernamental, es necesario hacer resaltar la trascendencia histórica de que su primera iniciativa de reformas constitucionales sometida a la consideración de la representación nacional, la constituya el otorgamiento pleno de capacidad cívica al sector femenino. El anuncio hecho ante la soberanía nacional por... don Adolfo Ruiz Cortines, al protestar el cargo constitucional que le otorgó el pueblo..., y la inmediata actividad desplegada por nuestro primer mandatario..., revelan el cumplimiento exacto e inmediato de los compromisos contraídos con el pueblo. El patriotismo, la seriedad, la diligencia y el interés con los que el titular del... ejecutivo —hoy como mandatario y ayer como candidato— enfoca y plantea la resolución integral de los problemas nacionales, exigen el reconocimiento de la patria y obligan a todos los mexicanos a ser partícipes directos en la construcción de un México mejor y colaboradores efectivos del ciudadano presidente...

Por las consideraciones anteriores, *las Comisiones unidas* Primera de Gobernación y Primera de Puntos Constitucionales, *estiman que la iniciativa de reformas... debe aprobarse* en lo tocante al reconocimiento de una capacidad cívica plena a favor de la mujer...

Octavo. Por razones de técnica jurídica, ...siendo... idea de la iniciativa... no dejar duda... respecto a la plenitud de reconocimiento de derechos cívicos a la mujer, es pertinente modificar el artículo 115 fracción I de la Constitución..., suprimiendo la adición de que fue objeto... a través del decreto de... 31 de diciembre de 1946, publicado... el... 12 de febrero de 1947, puesto que al preconizar el... artículo 115, como base para la integración de la organización municipal, la elección popular directa, sería redundante la disposición que en forma expresa otorga a las mujeres igualdad de condiciones que a los varones, para participar con voto y derecho a ser votadas en las elecciones municipales. Además, la... posterior... reforma del artículo 115 vino a crear una situación de desconcierto en cuanto a la plenitud de derechos preconizada en la reforma proyectada en... 1937 aceptando una restricción de derechos exclusivamente para las elecciones municipales.

Noveno. ...que la proposición de... 4 de diciembre de 1952, presentada por la diputación del Partido Acción Nacional, ... diputados ... Manuel Aguilar y Salazar,...Ramón Gracilita Partida, ...Eugenio Ibarrola Santoyo, ...Miguel Felipe Gómez Mont y ...Francisco Chávez González es incongruente, en cuanto a su técnica jurídica, con la coexistencia del artículo 115, fracción I constitucional y que dicha iniciativa no concatena las situaciones jurídicas de la reforma restringida... al ámbito municipal, con la amplitud en que se proyecta la modificación del artículo 34..., por los motivos de técnica jurídica constitucional apuntados en el considerando anterior, debe desecharse tal iniciativa.

Décimo. ...que la iniciativa de... 10 de diciembre de 1952, presentada por la diputación del Partido Popular integrada por los señores Máximo Gámiz Fernández y Pedro Ayala Fajardo, implica una modalidad en... los requisitos de edad y estado civil establecidos, tanto en el proyecto de reformas objeto de estudio, como en los... exigidos por el constituyente de 1917 al redactar el artículo 34...; y dado que la iniciativa de referencia acepta expresamente el contenido de las reformas enviadas por el... titular del... ejecutivo, estas comisiones unidas se avocan... al conocimiento de la iniciativa mencionada y proceden a su estudio por haberlo así acordado vuestra soberanía. Requisitos de edad, establecidos originalmente por el artículo 34, lo fueron con base en los estudios medicosociológicos que reconocen plena capacidad al ser humano, al alcanzar edades que fluctúan entre los 18 y los 21 años. Ahora bien, estando cimentada la estructuración de nuestra nacionalidad, en la existencia de la unidad... familia, y reconociendo las tradiciones mexicanas como único medio para la formación de la familia, la institución del matrimonio..., así como existiendo la presunción de capacidad plena en aquellos individuos que han adquirido la responsabilidad de la formación de una familia, consideramos justificados los requisitos de edad y estado civil adoptados por el poder constituyente, por reflejar una fiel imagen de la realidad mexicana y, principalmente, porque... del trato privilegiado que se otorga a los... que cuentan con 18 años de edad, estando casados, nuestra Constitución reconoce derechos especiales a quienes han formado, a través de su vida matrimonial, la unidad sociológica indispensable para cimentar sólidamente la patria... Por las razones anteriores las comisiones unidas que suscriben, consideran que la iniciativa de... 10 de diciembre de 1952, presentada por los... diputados Gámiz Fernández y Ayala Fajardo debe desecharse.

Décimo primero. *Siendo la intención de la iniciativa de reformas a la fracción I del artículo 115..., la de patentizar ante la representación nacional la total y plena convicción de la participación de la mujer en la formación de la*

voluntad democrática mexicana, debe otorgarse la mencionada participación sin taxativas ni circunscripciones expresas al simple ámbito municipal y con la plenitud planteada en la iniciativa objeto de estudio; debiendo reconocerse el patriotismo y desinterés del... Presidente..., al hacer justicia a más del cincuenta por ciento de la población nacional, forma ésta única a través de la cual se podrá lograr la plena realización de la justicia social que exige la formación integral de nuestras instituciones democráticas con la total concurrencia de todos los mexicanos, sin distinción de sexos.

Sala de Comisiones de la H. Cámara de Diputados... México, D. F., a 11 de diciembre de 1952. Las Comisiones Unidas. Primera de Gobernación: Norberto Treviño Zapata. Ernesto Gallardo S. Alberto Hernández Campos. Primera de Puntos Constitucionales: Ramón Cabrera C. Rómulo Sánchez Mireles. Francisco Chávez G.”¹³

Tras amplio y vehemente análisis y discusión del dictamen, protagonizados en la sesión ordinaria celebrada el 22 de diciembre de 1952, la reforma se aprobó en lo general por 135 votos a favor y 4 en contra y, en lo particular, por 138 votos en pro y 1 en contra; por tanto, se turnó a la Cámara de Senadores en la cual, en sesión de 24 de diciembre, se aprobó por 47 votos a favor y uno en contra, enviándose a las Legislaturas de los Estados, para su análisis, discusión y votación.

En diversa sesión de 24 de septiembre de 1953, en la Cámara de Senadores se hizo el cómputo de los votos emitidos por los Congresos de los Estados y se emitió la declaratoria correspondiente, haciendo lo propio la Cámara de Diputados, en sesión de fecha 6 de octubre. La reforma aprobada fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de octubre de 1953, quedando el epígrafe al tenor siguiente:

“Artículo. 34. Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos:”

Así quedó escrita una página más del grueso libro que constituye la Historia Patria en particular y una página también de la Historia Universal, que registra la lucha tenaz, constante y permanente de la mujer por lograr, en el concierto social, nacional y mundial, en todas sus manifestaciones, el lugar de igualdad jurídica que le corresponde al lado del hombre, reiterado ahora literalmente en el artículo 4º., pá-

¹³ *Derechos del Pueblo Mexicano...* . Tomo V. pp.34-12 a 34-15.

rrafo segundo, primera parte, de la Ley Suprema de la Federación que es al tenor siguiente: “El varón y la mujer son iguales ante la ley”.

X. SOBERANÍA, REPRESENTACIÓN, PROPORCIONALIDAD Y DEMOCRACIA

Cuando se afirma que la soberanía radica esencial y originariamente en el pueblo, se alude, sin duda alguna, al pueblo ciudadano, integrado, por razón de la naturaleza, con hombres y mujeres y no exclusivamente con seres del sexo masculino o femenino. Por tanto, cuando se hace mención del sistema representativo, se hace referencia a la representación de ciudadanos y ciudadanas y no únicamente de unos u otras y cuando se habla de proporcionalidad se debe tener cuidado, para no incurrir en equívocos de aparentes conquistas o concesiones.

Si la población nacional en su conjunto y la ciudadanía en particular, está conformada, aproximadamente por un 50% de hombres y 50% de mujeres, es decir, un 50% de electores y un 50% de electoras, lo igualitario sería que el 50% de los cargos de elección popular, a nivel nacional, local y municipal, estén ocupados por hombres y la otra mitad por mujeres; así se deduce de una simple operación aritmética.

Sin embargo, lo exacto matemáticamente no es necesariamente democrático; si la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, se debe permitir que, en igualdad de circunstancias, los ciudadanos y las ciudadanas, mediante el voto universal, igual, libre, secreto, directo y personalísimo, determinen a quiénes eligen como sus gobernantes.

Al pretender determinada proporcionalidad por razón de sexo, se puede incurrir en prácticas absolutamente antidemocráticas. Establecer, en forma tajante y sin excepción, las denominadas cuotas de género, no deviene necesariamente en ejercicio democrático del derecho activo y pasivo de voto. Su observancia puede dar como resultado una imposición antidemocrática, además de generar el riesgo de postular, por respeto a este principio, candidatos no idóneos ni populares, susceptibles de conducir a sus partidos a la derrota electoral contundente, acaso escandalosa y trascendente para las aspiraciones colectivas del partido político.

La democracia no está fincada en cuotas de género, sino en la auténtica representación, en el sufragio efectivo, en el principio de igualdad del voto, de igualdad de oportunidades y en el respeto constante y permanente de la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer.

XI. UNA REFLEXIÓN FINAL

Para concluir el presente trabajo cabe proponer una reflexión final, por el momento. Es absurdo pretender aseverar que existe una lucha, enfrentamiento o rivalidad, entre hombres y mujeres. No hay ni debe haber guerra de sexos. Conscientes de la natural diferencia que existe entre el hombre y la mujer, se debe entender que, desde su origen, son seres complementarios entre sí; que no pueden transitar por la vida separados, como unidades distintas y menos aún opuestas o incompatibles, sino como partes afines e inseparables de un todo. Que la presencia de la mujer en el hogar, en el centro de la familia “tradicional”, como eje en torno del cual ha girado la humanidad, no ha sido por la malsana intención del hombre de oprimir, sojuzgar o esclavizar al “sexo débil”, sino simple y sencillamente un signo de los tiempos, de una manera de organización social que ahora cambia, para adquirir nuevas formas, las cuales no se pueden calificar como mejores, malas o peores, sino únicamente como diferentes.

Como ser pensante que es, el hombre—género humano— no puede concluir que el fin de la familia y de la humanidad se aproxima aceleradamente, como jinete del Apocalipsis, sólo porque la mujer reclama el lugar que le corresponde en la organización de la nueva sociedad. ¡No!

Aún cuando parezca paradójico, la solución está en un punto sencillo y complejo simultáneamente, está en la educación de las nuevas generaciones, en la autoeducación de las generaciones de adultos y en la enseñanza-aprendizaje de los jóvenes, a fin de asumir la nueva realidad, aceptar y adaptarse a los nuevos retos y responsabilidades. Si el cambio se logra entender y explicar de esta manera, no habrá destrucción ni caos, sino tan sólo un reacomodo de la organización social, en busca de la justicia, la igualdad y la tranquilidad social, para conseguir el fin último del género humano: ser feliz.

GÉNERO Y REPRESENTACIÓN

María del Pilar HERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. Consideraciones preliminares; II. Prolegómenos teóricos y jurídicos en torno a la igualdad de la mujer a partir de la filosofía de la Ilustración; III. La condición de la mujer en el marco del constitucionalismo mexicano del siglo XX; IV. La actualidad de las mujeres; V. Participación en la política (elección directa); VI. Conclusiones.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Sin lugar a dudas, la participación de la mujer, durante las últimas 3 décadas se ha incrementado, particularmente, en el ámbito de lo público, lo que marca como imperativo una reflexión profunda en términos de reforma legal, que permita mayores estándares de inclusión del género femenino en las actividades de Estado.

En el presente trabajo se núclea en el planteamiento hipotético siguiente: *si las mujeres por imperativo del artículo cuarto constitucional se encuentran en un rango de igualdad frente a los hombres, entonces no se justifica el grado de marginalidad en el que aún se encuentran, por lo tanto, se hace imperativa una reforma legal que tienda a eliminar las barreras en términos de cuotas.*

Así, el y las lectoras encontrarán, primero, cifras denotativas del grado de marginación en el que se encuentra aún el 52% de la pobla-

* Magistrada Supernumeraria del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

ción total que conforma nuestro Censo Nacional;¹ y, segundo, aquellas actividades económicas, también marginales, en las cuales, en razón del tipo de remuneración baja, hay un mayor número de mujeres.

Ha menester hacer un apercibimiento: las cifras que se manejan son los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social correspondientes al año 1997, únicos y completos hasta ahora, así como ciertas referencias tangenciales a los *resultados preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda 2000*.

II. PROLEGÓMENOS TEÓRICOS Y JURÍDICOS EN TORNO A LA IGUALDAD DE LA MUJER A PARTIR DE LA FILOSOFÍA DE LA ILUSTRACIÓN

Tradicionalmente la vida pública, en todos sus aspectos, ha sido protagonizada por los varones, mientras que el desarrollo de las mujeres se ha limitado al ámbito de lo privado, o por mejor decir, lo doméstico.

Tal situación no debe de extrañar, pues no es sino producto de las corrientes de pensamiento que han alimentado el desarrollo de la humanidad, deseo traer a colación algunos postulados de la filosofía de la ilustración, filosofía que no obstante la trascendental influencia que tuvo durante el siglo XVIII en los grandes ideólogos de las gestas libertarias del mundo contemporáneo, que pasaron al pensamiento patrio, pugnaba por una igualdad.

Si bien en el pensamiento de Hume y Locke la libertad e igualdad se predica respecto de todos los gobernados, en el sentido más amplio y comprensivo de los dos géneros, tal concepción, que sirviera de fundamento al filósofo ginebrino, Juan Jacobo Rousseau, no tiene la misma dimensión en otros casos.

El contrato social, no obstante afirmarse que la libertad e igualdad plenas debieran de conducir al fin de la legislación, se evidencia una igualdad restrictiva, que se predica sólo respecto de los varones y en la que, desde luego, no estaban incluidas las mujeres,

¹ Los Resultados Preliminares del XII Censo General de Población determina en número 50 millones 007 325 mujeres mexicanas, en tanto que de hombres 47 millones 354 386, dando como total la población nacional 97 millones 361 711 connacionales; ver: *XII Censo General de Población. Resultados Preliminares*, México, INEGI, 2000, p. 10.

así, al tiempo que proclamaba que “...la esclavitud es contraria a la naturaleza y no puede ser autorizada por derecho o por alguna ley...”, también afirmaba que “...las mujeres son seres inferiores y subordinados que deben ser educados con el solo objeto de servir a los hombres y proporcionarles placer”.²

El postulado anterior se contradice con su afirmación de que la esclavitud es contraria a la naturaleza por lo que no debe ser autorizada por el derecho o ley alguna.

A mayor abundamiento, el filósofo en cita, asentaba en su conocida obra *Discourse on Political Economy*, que la posición del padre de familia debe ser privilegiada. Así, por la estructura misma de la familia y, en caso de algún desacuerdo en su interior, la opinión del padre habría de prevalecer por sobre la de la madre; aunque las desventajas de la mujer, en materia de ejercicio de autoridad, pudieran considerarse pequeñas, la balanza se inclina a favor del padre. Desde el punto de vista económico, señalaba que todo el trabajo del hogar habría de estar dirigido a la preservación y acrecentamiento del patrimonio paterno.

Es evidente que la desigualdad entre varones y mujeres predicada por Rousseau constituye una muestra de una filosofía inequitativa en contra de la que luchan, desde sus inicios, los diversos movimientos de mujeres organizadas. El triunfo en contra de ella se encuentra ahora, en este nuevo siglo, en las convenciones internacionales que pugnan por el respeto, la igualdad y equidad entre los géneros.

Otro de los pensadores importantes ya señalado es John Locke, filósofo cuyo trabajo es conocido en México a través de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y la Declaración Francesa del Hombre y el Ciudadano. Vale precisar que uno de los argumentos más poderosos utilizados en la justificación de la discriminación que sufre la mujer se encuentra en el siglo XVIII en la conocida institución del matrimonio.

Precisamente ante esta lacerante desigualdad John Locke trata de destruir la autoridad del marido sobre la mujer. Tomando como autoridad máxima la *Biblia*, prueba que por derecho natural la mujer no estaba sujeta al marido y que los hijos deben la misma obediencia a ambos padres en razón de su igualdad esencial. Con esta lógica destruye los argumentos en los que se sustenta la inferioridad femenina tanto en el ámbito civil como en el político.

² Agonito, Rosemary, *History of Ideas on Woman*, A Perigee Book, 1977, p. 115.

En los escritos de Locke, se hermana a la libertad con la igualdad. Se afirma que la libertad política se deriva de ese estado de naturaleza, de perfecta libertad en la que el hombre (en sentido amplio varón y mujer) dispone de sus posesiones como mejor le conviene y sin tener que recurrir a autorización alguna mientras conforme su actuar a la ley natural.

La igualdad en la que vive este hombre se presenta en un medio de poder y jurisdicción recíproca, sin que uno tenga más que otro; donde no existe cosa más evidente que criaturas de la misma especie y nivel. Su igualdad implica la no existencia de subordinación o sujeción.

Los poderes que se le conceden al hombre en la sociedad civil y política sobre la mujer se han derivado de aquellos que detenta sobre la esposa dentro del matrimonio y la familia. La defensa de la garantía de igualdad de la mujer, por tanto, la inicia Locke al asegurar la plena igualdad de los cónyuges en el gobierno de la familia y en la autoridad que ambos comparten sobre los hijos.

Corolario de los anteriores señalamientos, es la proyección del pensamiento de la Ilustración, al constitucionalismo del siglo XIX de nuestro país, pensamiento que se refleja en las constituciones de 1812 hasta la de 1857, motivo por el cual no haré referencia alguna en torno a este período. Paso a realizar brevísimas consideraciones respecto de la situación de la mujer en el constitucionalismo del presente siglo.

Los documentos fundamentales que dan paso al constitucionalismo contemporáneo y que tuvieron una marcada influencia del pensamiento de los dos filósofos *supra* citados, nos referimos a la Declaración de Independencia de los Estados Unidos (1776) y la respectiva Constitución (1787) y la Declaración Francesa del Hombre y del Ciudadano (1789).

Podemos decir que la Declaración de Independencia consagra una concepción restringida de la igualdad al proclamar “*all men are created equal*”, en donde, no se comprendía ni a las mujeres, ni a los de color.

Por su parte la Constitución norteamericana, en su versión original, no consagró ni derechos fundamentales ni garantías, es hasta 1791 cuando se incorporan y, en 1865, mediante la Enmienda XIII, se da la abolición de la esclavitud; en 1868, Enmienda XIV, se consagra la protección igual de las leyes (*equal protection of law*) a todos los ciudadanos (varones y mujeres), y, finalmente, en 1920, se llega a la plenitud de derechos entre los géneros con el reconocimiento del voto a favor de la mujer.

La Declaración Francesa del Hombre y del Ciudadano, 1789, contiene dos artículos importantes a nuestro desarrollo, a saber, el primero y el sexto. El primer precepto, reconoce que los hombre nacen y se mantienen libres e iguales en derecho, las distinciones que se pueden dar, en su caso, lo son por razones de utilidad pública; por su parte, el artículo 6° prescribe que la ley debe ser igual para todos, interviniendo los ciudadanos, directa o indirectamente, en su elaboración.

Consideramos que los preceptos en cita han sido y continúan siendo fuente de inspiración para los estados contemporáneos que tratan de promover la transformación de sus órdenes jurídicos, en aras de una mayor igualdad entre los géneros.

III. LA CONDICIÓN DE LA MUJER EN EL MARCO DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO DEL SIGLO XX

La Constitución de 1917 es la respuesta jurídica de la primera gran revolución social del siglo XX a las demandas de un pueblo o, cuando menos, de la mayoría de éste. El movimiento que le dio origen partió de la problemática campesina y obrera, misma que hizo crisis con la permanencia de Díaz en el poder.

El movimiento armado tuvo como sus objetivos principales la reivindicación de los derechos de los marginados y desposeídos y, por lo mismo, benefició en algunos aspectos a las mujeres trabajadoras y campesinas. La ideología del movimiento se plasmó, principalmente, en los artículos 27 y 123 constitucionales.

No obstante tales reivindicaciones, las mujeres de principios de siglo no mantenían una posición de reconocimiento igualitario respecto de los varones, no escapan a este análisis los cánones sociológicos, psicológicos y culturales, imperantes de la época, que determinaban que se les prohibiera aspirar a ingresar a un mundo esencialmente de varones.

No es a nadie ajeno el hecho de que es hasta la segunda mitad del pasado siglo, que se ha experimentado un avance paulatino en la vida institucional de nuestro país, en este cambio han desempeñado un papel importante las mujeres, en tanto agentes dinámicos en el cambio político y de las políticas institucionales.

Si bien es cierto que es hasta el año 1953 cuando se otorga a nivel de Constitución federal el derecho de sufragio a las mujeres, no debemos olvidar que es bajo el auspicio de los aires revolucionarios de los movimientos internacionales que se propician cambios legislativos para conceder el voto a la mujer en las entidades federativas. *Precisamente fueron las legislaturas locales las que primero concedieron el voto a la mujer, el reconocimiento de la Constitución federal, de ese derecho para ejercer la ciudadanía sólo en las entidades municipales, se hizo hasta 1947, al adicionar el artículo 115 constitucional, así, se disponía que “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho a votar y ser votadas”.*³

Esta adición tuvo sus orígenes en las primeras agrupaciones de mujeres mexicanas que reclamaban el voto; en la influencia indirecta y creciente del feminismo internacional y en el fenómeno del bracerismo, ya que después de la Segunda Guerra Mundial, el éxodo de los varones al campo mexicano hacia los Estados Unidos de América fue muy intenso. Las mujeres de los municipios tuvieron que suplirlos aún en los puestos públicos. La adición al artículo 115 reconoce la capacidad de las mujeres en áreas en donde ya habían incursionado con evidente eficiencia.

A nivel federal el asunto se trató de manera diversa. No obstante los avances democráticos a nivel municipal, podemos afirmar que hasta 1953, la política pública era clara, deliberada y absolutamente masculina, vedándosele a las mujeres el acceder a cargos de gobierno, y decimos 1953 pues es el año crucial en el cual, bajo la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines, se le otorga el derecho de sufragio a las mujeres, entendido como el derecho a votar y ser votadas.

El entonces primer mandatario, acorde con los dictados de la política internacional, adopta los postulados de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer, negociada en el marco de las Naciones Unidas en marzo de 1953.

El avance democrático de los años cincuenta palidece en su consagración tardía en el contexto de las naciones. Nuestro país vecino otorgó el derecho de sufragio a las mujeres a través de la Enmienda XIX de 1920, nuestro constituyente treinta y tres años más tarde.

³ *Diario Oficial de la Federación* de 12 de febrero de 1947.

La década de los setentas presenta dos hechos contradictorios en nuestro país: primero, las reformas constitucionales a los artículos 4°, 5°, 30 y 123 que tendían (y tienden) a la igualdad formal de varones y mujeres y, segundo, la celebración de la Conferencia Mundial de la Mujer, a cargo de un hombre.

De esa década a la actualidad el formalismo jurídico de los preceptos antes indicados son del todo contrastantes con la realidad que impera. Veamos cuál es la situación de la mujer.

IV. LA ACTUALIDAD DE LAS MUJERES

Lo benéfico de la consagración del derecho subjetivo público⁴ de sufragio en favor de las mujeres, ha significado nuestro ingreso, lento pero firme, a quehaceres trascendentes del mundo que por excelencia había sido monopolio de los varones, a saber: lo público; no deseo dejar de mencionar que este ingreso marca un hito en la década de los ochentas, cuando por primera vez asciende a un cargo de elección popular de primer rango una mujer, Griselda Álvarez como gobernadora del estado de Colima.

V. PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA (ELECCIÓN DIRECTA)

La participación de la mujer en la política ha sido la más lenta de entre todos los sectores, a pesar de que las mujeres constituimos más del 52% de la lista nominal de electores. Ejemplificativamente veamos cuál ha sido el desarrollo en el caso de las gubernaturas y Comisiones Legislativas en el ámbito municipal y estatal:

GOBERNADORAS

Período	Mujeres	Hombres	Total
1979-1985	1	30	31
1987-1992	1	30	31
1991-1994	1	30	31

⁴ Conceptualizamos a los derechos subjetivos públicos, como aquellos que permiten la participación de los ciudadanos en la conformación de la voluntad general del Estado.

COMISIONES LEGISLATIVAS MUNICIPIOS Y ESTADOS

Período	Mujeres	Hombres	Total
1998	951	30	31

Como resultado de la desigualdad en la participación política de varones y mujeres, en México, se han implementado, en las legislaciones electorales, acciones de tipo afirmativo, para que con el transcurso del tiempo se logre nivelar tal circunstancia.

El criterio adoptado por el Cofipe⁵ y por algunas de las legislaciones electorales locales [Chihuahua,⁶ Coahuila,⁷ Colima,⁸ Distrito Federal,⁹

⁵ Artículo Vigésimo Segundo Transitorio del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros ordenamientos legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de noviembre de 1996*, que a la letra dispone:

Los partidos políticos nacionales considerarán dentro de sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación de las mujeres.

⁶ El artículo 4 de la Ley Electoral del Estado en el numeral 1 determina en relación a los derechos de los ciudadanos chihuahuenses:

Votar en las elecciones populares, constituye un derecho y una obligación del ciudadano para integrar los Poderes del Estado y los ayuntamientos, así como para participar en los procesos plebiscitarios, de referéndum y de revocación de mandato. También es su derecho la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para obtener cargos de elección popular y siempre que la naturaleza del cargo lo permita, la proporción atenderá a una relación de 70% máximo para cualquiera de los géneros.

⁷ El artículo 20 de la legislación local en la materia dispone que:

Por cada uno de los candidatos a diputados de mayoría relativa, los partidos políticos registrarán un suplente que deberá cumplir con los mismos requisitos que el propietario.

Los partidos políticos impulsarán la equidad de género, por lo que el registro de candidatos tanto para propietarios como para suplentes, a diputados de mayoría relativa no deberá exceder del 70% por ciento de un mismo género. En caso de que el partido político o coalición no pueda cumplir con lo anterior, se estará a lo que señala el artículo 21.

⁸ En relación con las obligaciones de los partidos políticos, el artículo 49, fracción XII del Código de esta entidad prescribe:

XII. Registrar hasta el 70% de candidaturas de un mismo género, a cargos de elección popular por ambos principios.

El incumplimiento de esta obligación, dará lugar a la negativa por parte de la autoridad electoral competente, del registro oficial de las listas de candidatos.

⁹ En la parte relativa a los sistemas electorales, artículo 9 párrafo segundo, el Código Electoral de esta ciudad capital dispone:

...

Por cada candidato propietario se elegirá un suplente. Los candidatos por los principios de mayoría y representación proporcional que postulen los Partidos Políticos no podrán exceder del 70 por ciento para un mismo género.

Estado de México¹⁰, Guerrero¹¹, Michoacán¹² y San Luis Potosí¹³], consiste en que no debe rebasar de un 70% la participación de un solo género, en lo que a cargos de elección popular se refiere. [senadores; diputados federales y locales; regidores; síndicos; y jefes delegacionales]

Existen también otros criterios, que varían sólo en la forma de señalar su porcentaje [tal es el caso de Oaxaca¹⁴ que en lugar de señalar un máximo de 70%, prevé un mínimo de 30% para un mismo género]; que contemplan un máximo de 75% u 80% para

¹⁰ La norma correspondiente señala, respecto de este punto, en su artículo 145, párrafo tercero la regla citada, al mencionar:

...

Los partidos políticos procurarán que las candidaturas por ambos principios no excedan el 70% para un mismo género. Asimismo, promoverán la mayor participación política de las mujeres.

¹¹ Entre las obligaciones de los partidos políticos el Código del Estado determina en el inciso t) del artículo 39 que:

t) Garantizar en sus estatutos, en igualdad de condiciones, que las candidaturas a diputados por ambos principios, así como a los cargos edilicios no excedan del 70% para un mismo género. Así mismo promoverán una mayor participación política de las mujeres; ...

¹² Artículo 153, párrafo tercero del Código Electoral del Estado de Michoacán.

...

Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del Estado, a través de su postulación a cargos de elección popular. Los partidos políticos considerarán que sus candidaturas no excedan del 70% para un mismo género.

¹³ La ley electoral de San Luis Potosí dispone en su artículo 33, párrafo cuarto:
Art. 33...

...

En la integración de las listas de los candidatos o candidatas a diputados o diputadas por el principio de representación proporcional, así como en las planillas de mayoría para ayuntamientos y en las listas de candidatos a regidores de representación proporcional, los partidos políticos registrarán listas en las cuales bajo ningún concepto, estará representado en más del setenta por ciento candidatos o candidatas propietarias del mismo género.

¹⁴ Artículo 136, numeral 4, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales:
Art. 136...

...

4. Los partidos políticos registrarán fórmulas completas de candidatos a Diputados según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en las que garantizarán la representación de hombres y mujeres, propietarios y suplentes, *en un mínimo de treinta por ciento.*

un sólo sexo [Puebla¹⁵ y Sonora,¹⁶ respectivamente]; y aquellos, que en vez de señalar porcentajes máximos o mínimos, establecen un número determinado de integrantes de un género como máximo [Sinaloa].¹⁷

En algunas legislaciones estatales, existe la inclinación por reconocer expresamente la necesidad de promover la participación política de las mujeres, dejando tal responsabilidad a cargo de los partidos políticos como una más de sus obligaciones; tal es el caso de los estados de Chiapas,¹⁸ Durango,¹⁹ Esta-

¹⁵ El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, numeral 201, señala en su parte correspondiente:

Corresponde exclusivamente a los partidos políticos y a las coaliciones, en su caso, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. A fin de promover la equidad entre géneros en la vida política del Estado, en ningún caso podrán postular a cargos de elección popular, un porcentaje mayor al setenta y cinco por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, para integrar el Congreso del Estado y los Ayuntamientos de la Entidad.

¹⁶ El artículo 87 del Código Local prescribe, en su parte conducente:

...

Se considerará como requisito esencial para que proceda el registro de candidaturas, propuestas por los partidos, el que ninguna de las planillas para la elección de los ayuntamientos, contenga una proporción mayor de 80% de candidatos de un mismo sexo...

...

El registro para las candidaturas para integrar las fórmulas para la elección de diputados de mayoría relativa propuestas por los partidos, no deben incluir una proporción mayor al 80% de candidatos del mismo sexo, ...

¹⁷ Artículo 8:

...

En ningún caso, se deberá de registrar una lista en la que más de doce de los candidatos propietarios y suplentes sean de un mismo sexo.

¹⁸ El artículo 22, fracción VI del Código Electoral de la Entidad dispone:

VI. Promover, en los términos que determinen sus documentos básicos, una mayor participación de la mujer y de los jóvenes en la vida política del estado, a través de su postulación a cargos de elección popular.

¹⁹ Artículo 189 del Código Local:

...

Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del Estado, a través de su postulación a cargos de elección popular.

do de México,²⁰ Querétaro,²¹ San Luis Potosí,²² Tabasco²³ y Zacatecas.²⁴

Ahora bien, no obstante que, como ya se dijo, aún en la actualidad la participación política de las mujeres es escasa, en la mayor parte de los Estados que conforman esta federación, no se prevé acción afirmativa alguna que trate de nivelar esta situación; tal es el caso de 14 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

²⁰ Artículo 153, párrafo tercero, de la norma estatal.

...

Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del Estado, a través de su postulación a cargos de elección popular. Los partidos políticos considerarán que sus candidaturas no excedan del 70% para un mismo género.

²¹ Artículo 33, fracción VI, de la Ley Electoral del Estado Libre y Soberano de Querétaro:

VI. Promover, en los términos en que determinen sus documentos internos, *una mayor participación de las mujeres en la vida del país*, a través de su postulación; también procurarán postular candidatas a cargos de elección popular a ciudadanos de (sic) pertenecientes a las etnias indígenas.

²² El artículo 32, fracción XXII, de la ley electoral estatal dispone que los partidos políticos tienen la obligación de:

Artículo 132.-

I a XXI.- ...

XXII.- Garantizar la participación de ambos géneros de manera equitativa en la toma de decisiones en las oportunidades políticas, y

²³ Por lo que se refiere a los artículos 44, fracción IV, y 169 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco disponen:

Art. 44. Los estatutos establecerán:

...

IV. Las funciones, obligaciones y facultades de sus órganos directivos, que cuando serán los siguientes:

...

c) Un Comité Distrital, Municipal o un organismo equivalente en cada uno, cuando menos, de diez de los distritos electorales uninominales en que se divide el Estado, pudiendo también integrar comités regionales que comprendan varios distritos. Las normas para la postulación de sus candidatos, en las que *deberá garantizarse la participación de la mujer* y de los indígenas.

²⁴ Por su parte, el Código Electoral del Estado de Zacatecas prescribe en su artículo 137, numeral 1, lo siguiente:

1. Los partidos políticos procurarán, en los términos de sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del Estado, a través de su postulación a cargos de elección.

Cabe señalar que, por obvio que parezca, el primer paso para establecer cualquier medida de acción afirmativa al respecto, es el reconocer expresamente que tanto varones como mujeres tienen derechos político-electorales los cuales deben ejercer (votar y ser votado). El caso del estado de Nayarit es particular, toda vez que su legislación se limita a reconocer los derechos político-electorales de varones y mujeres, sin establecer ninguna cuota de participación para las mujeres.

Es importante resaltar, que el caso de las mujeres no es el único que requiere de acción afirmativa al respecto, para nivelar la situación de desigualdad existente, lo mismo sucede con relación a los jóvenes y a los indígenas que se tratan a la par en algunas legislaciones, a saber: Chiapas, Querétaro, San Luis Potosí y Tabasco.

Cabe destacar que en los estados de Coahuila, Colima y Sonora, la legislación electoral no se limita a establecer acciones de tipo afirmativo para nivelar la participación política entre varones y mujeres, sino que además estos Estados contemplan sanciones para aquellos casos en los que, las cuotas señaladas de 70% y 80% respectivamente, no se respeten. En el primer caso, la sanción consiste en otorgar al género subrepresentado la primera diputación de representación proporcional, sin importar el lugar que ocupe en la lista correspondiente; en los otros dos supuestos, las sanciones mencionadas consisten básicamente en declarar la improcedencia del registro de candidatos solicitado.

Aunado a lo anterior, son de destacarse las legislaciones del estado de Chihuahua y el Distrito Federal, en las que la acción afirmativa no se limita para el caso de la posibilidad de ocupar cargos de elección popular sino que se extiende, en el caso de Chihuahua a la integración del Instituto Estatal Electoral [máximo 70% de ciudadanos de un solo género], y a la integración del Tribunal Estatal Electoral [integrado por tres Magistrados, uno de los cuales será de género distinto al de los otros dos], y en el caso del Distrito Federal, mismo que le impone a los partidos políticos la obligación de que en la integración de sus órganos directivos, no podrán exceder el 70% los miembros de un mismo género.

Veamos la participación, en términos de cuotas porcentuales en algunas entidades federativas:

Género y representación

CRITERIOS ADOPTADOS POR LA FEDERACIÓN, ALGUNOS ESTADOS Y DISTRITO FEDERAL, RESPECTO DEL ESTABLECIMIENTO DE CUOTAS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Máximo 70% de un solo género	{ Chihuahua Coahuila Colima Distrito Federal Estado de México Guerrero Michoacán Oaxaca San Luis Potosí
Máximo 75 u 80% de un solo género	{ Puebla Sonora

ENTIDADES FEDERATIVAS OMISAS EN CUANTO A ESTABLECER CUOTAS PARA FACILITAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Aguascalientes	Morelos
Baja California	Nuevo León
Baja California Sur	Quintana Roo
Campeche	Tamaulipas
Guanajuato	Tlaxcala
Hidalgo	Veracruz
Jalisco	Yucatán

María del Pilar Hernández

LEGISLACIONES QUE SIN ESTABLECER CUOTAS,
 RECONOCEN LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES
 EN LA VIDA POLÍTICA DE SU ESTADO Y/O SU DERECHO
 A QUE SE LES APOYE PARA TALES EFECTOS

Legislaciones que establecen que
 deberá promoverse una mayor
 participación política de las mujeres

Chiapas
 Durango
 Estado de
 México
 Querétaro
 Tabasco
 Zacatecas

Legislación que se limita a reconocer
 la participación de las mujeres como
 electoras

Nayarit

ENTIDADES EN QUE SE ESTABLECEN PORCENTAJES DE
 PARTICIPACIÓN POR GÉNERO (CÓDIGO ELECTORAL)

CHIHUAHUA	DISTRITO FEDERAL
<p>Establece como cuotas para la integración del Instituto Estatal Electoral 70% de un solo género, y para la integración del Tribunal Estatal Electoral de tres magistrados, no puede haber más de dos de un mismo género.</p>	<p>Se impone la obligación, a los partidos políticos de que en la integración de sus órganos directivos, no podrá excederse del 70% para un solo género.</p>

Género y representación

ESTADOS EN LOS QUE SE IMPONE SANCIÓN
 POR NO RESPETAR EL PORCENTAJE PREVISTO
 COMO MÁXIMO PARA UN MISMO GÉNERO

Coahuila
 Colima
 Sonora

Finalmente, y en razón de la importancia que reviste en este momento de transición política, nos permitimos plasmar la conformación del Congreso Federal (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, producto de las elecciones del pasado 2 de julio del presente año.

LEGISLADORAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS,
 LVIII LEGISLATURA
 (1° DE SEPTIEMBRE DE 2000)^a

DIPUTADA	PARTIDO	ENTIDAD	DISTRITO O CIRCUNSCRIPCIÓN
Aguilar García Patricia	PRI	Chiapas	07
Alamilla Padrón Celita Trinidad	PAN	Nuevo León	01
Álvarez Bernal María Elena	PAN	Distrito Federal	4 ^a
Álvarez Bruneliere Silvia	PAN	Guanajuato	1 ^a
Anderson Nevarez Hilda	PRI	Distrito Federal	4 ^a
Añorbe Ocampo Flor	PRI	Guerrero	02
Aragón Castillo Hortencia	PRD	Nuevo León	2 ^a
Arellanes Cervantes Fanny	PAN	Nuevo León	2 ^a
Arredondo García Arcelia	PAN	Guanajuato	1 ^a
Bacilio Sotelo Norma Enriqueta	PRI	Baja California	1 ^a
Badui Isaac Rosa Elena	PRI	Yucatán	05
Barrales Magdalena María A.	PRD	Distrito Federal	4 ^a
Beauregard de los Santos Lorena	PRI	Tabasco	3 ^a
Bernardino Rojas Martha A.	PRD	México	5 ^a
Bravo Martínez Esveida	PVEM	Distrito Federal	4 ^a
Campos Quiroz Nelly	PAN	Distrito Federal	06
Campoi Ruy Sánchez María Teresa	PVEM	Nuevo León	2 ^a

^a Fuente: Tribunal Electoral del Distrito Federal, Centro de Documentación, septiembre de 2000.

María del Pilar Hernández

DIPUTADA	PARTIDO	ENTIDAD	DISTRITO O CIRCUNSCRIPCIÓN
Cerezo Bautista Adela	PRI	Puebla	13
Cervantes Mandujano Beatriz	PRI	México	12
Chapa Hernández María Elena	PRI	Nuevo León	2ª.
Chávez Palacios María Elena Lourdes	PAN	México	26
Chozas y Chozas Olga Patricia	PVEM	Distrito Federal	4ª.
Cortés López Raquel	PRD	México	30
Cota Montaña Rosa Delia	PT	Baja California Sur	02
Cruz Morales Maricruz	PRI	México	5ª.
Domínguez Ramírez Ma. Luisa Araceli	PRI	Puebla	15
Domínguez Rodríguez Genoveva	PRD	Veracruz	3ª.
Enriquez Ortega Hortencia	PRI	Chihuahua	01
Figuroa Canedo Sara Guadalupe	PVEM	Distrito Federal	17
Flores Velásquez Olga Aidée	PRI	Sonora	1ª.
Galván Antillón María Eugenia	PAN	Chihuahua	2ª.
García Domínguez Nicasia	PVEM	Querétaro	2ª.
García Fernández María de las Nieves	PRI	Oaxaca	3ª.
García Gaytán María del Rocío	PAN	Jalisco	1ª.
García Suárez María Miroslava	PRD	Distrito Federal	4ª.
Gómez Mont y Urueta María Teresa	PAN	Distrito Federal	4ª.
González Molina Concepción	PRI	Puebla	03
Grande López Beatriz Guadalupe	PAN	San Luis Potosí	05
Grael Campos Adela del Carmen	PRD	Tabasco	03
Hernández Rojas Mercedes	PAN	Quintana Roo	3ª.
Hinojosa Herrera Josefina	PRI	Zacatecas	2ª.
López Cruz Esther	PRI	Estado de México	5ª.
López Escoffie Silvia América	PAN	Yucatán	03
López Hernández Rosa Linda*	PRD	Tabasco	04
López Macías Victoria Ruth Sonia	PAN	Puebla	4ª.
López Mares María Guadalupe	PAN	Guanajuato	1ª.
Lorenzo Juárez Beatriz Patricia	PAS	México	5ª.
Martínez Bárcenas Celia	PRI	Hidalgo	02
Martínez Colín María Cruz	PAN	Michoacán	5ª.
Martínez Macías Martha Patricia	PAN	Aguascalientes	2ª.
Martínez Rodríguez Lorena	PRI	Aguascalientes	2ª.
Méndez Herrera Alba Leonila	PAN	Veracruz	3ª.
Mendoza Cruz María Lilia Arcelia	PRI	Oaxaca	02
Meza Escalante Martha Ofelia	PRI	Sinaloa	03
Moctezuma Lule María Cristina	PVEM	México	13
Núñez Monreal Magdalena del Socorro	PRD	Zacatecas	03
Oroz Ibarra María del Rosario	PRI	Sonora	06
Paredes Rangel Beatriz	PRI	Tlaxcala	4ª.
Pavón Jaramillo Laura	PRI	Estado de México	5ª.
Peredo Aguilar Rosalía	PT	Veracruz	3ª.
Piñeyro Arias Antonia Irma	PRI	Oaxaca	06
Prieto Fuhrken Julieta	PVEM	Distrito Federal	01
Ramírez Guzmán Griselda	PAN	México	22
Riojas Santana Norma Patricia	PSN	Oaxaca	3ª.
Romero Suárez Silvia	PRI	Guerrero	04
Salazar González Concepción	PVEM	Distrito Federal	29
Sánchez Cortés Maricela	PRI	Morelos	03
Sánchez González Martha Silvia	PRI	Veracruz	03

Género y representación

DIPUTADA	PARTIDO	ENTIDAD	DISTRITO O CIRCUNSCRIPCIÓN
Sánchez Lira Ma. de los Ángeles	PRD	México	5ª.
Santos Ortiz Petra	PRD	Sinaloa	1ª.
Serrano Peña Mónica Leticia	PAN	Distrito Federal	20
Simental García Bertha Alicia	PSN	México	5ª.
Spezia Maldonado Erika Elizabeth	PVEM	Puebla	06
Storberg Montes Heidi	PAN	México	5ª.
Tapia Bahena María Teresa	PAN	Guerrero	5ª.
Tapia Medina María del Rosario	PRD	Distrito Federal	4ª.
Uriarte Rico Olga Margarita	PRI	Durango	03
Vázquez Mota Josefina Eugenia	PAN	Chihuahua	2ª.
Velasco Ramos María Isabel	PAN	Sonora	05
Vigiano Austria Carolina	PRI	Hidalgo	01

LEGISLADORAS DE LA CÁMARA DE SENADORES,
 LVIII LEGISLATURA
 (1º DE SEPTIEMBRE DE 2000)

SENADORA	PARTIDO	ESTADO	TIPO DE ELECCIÓN
Aguilar González Micaela	PAN	México	MR ^a
Burgos Ochoa Leticia	PRD		RP
Calderón Hinojosa Luisa Ma. Gpe.	PAN		RP ^b
Díaz Castro Laura	PRI	Sinaloa	MR
Escalante Jasso Araceli	PRI	Campeche	MR
Esquivel Reyes Rita María	PAN	Nayarit	PM ^c
González Hernández Yolanda E.	PRI	San Luis Potosí	PM
Hernández Enríquez Silvia	PRI	Querétaro	PM
Joaquín Codwell Addy Cecilia	PRI	Quintana Roo	MR
Madero García Lidya	PAN		RP
Madrid Tobilla Areli	PRI	Chiapas	MR
Ramírez García María del Carmen	PRD	Tlaxcala	PM
Romero Castillo María Gpe. C.	PAN		RP
Tamayo Morales Martha Sofía	PRI	Sinaloa	MR
Trujillo Zentella Georgina	PRI	Tabasco	MR
Garza Galindo Laura Alicia	PRI	Tamaulipas	MR
Sauri Riancho Dulce María	PRI		RP
Gómez Bravo Emilia Patricia	PVEM	Distrito Federal	MR
Castellanos Cortés Sara I.	PVEM		RP
Lavara Mejía Gloria Ángela Bertha	PVEM		RP
Velasco Rodríguez Verónica	PVEM		RP

- ^a Mayoría relativa.
- ^b Representación proporcional.
- ^c Primera minoría.

María del Pilar Hernández

Después de la Resolución de los Juicios de Revisión Constitucional,²⁵ por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, nueve de septiembre del presente año, el número de curules y las propietarias, tanto de mayoría relativa, como de representación proporcional son:

**LEGISLADORAS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA,
 II LEGISLATURA
 (15 DE SEPTIEMBRE DE 2000)^a**

DIPUTADA-MAYORÍA RELATIVA	PARTIDO	DISTRITO
Ríos Martínez Lorena	A.C. PAN ^b	II
Pacheco Gamiño María del Carmen	C.C. PRD ^c	VI
Robles Colín Leticia	C.C. PRD	XX
Anguiano Flores Dione	C.C. PRD	XXV
Luna Coria Ana Laura	A.C. PVEM	XXVII
Brugada Molina Clara Marina	C.C. PRD	XXIX
Zavaleta Salgado Ruth	C.C. PRD	XXXI
Santacruz Fabila Iris Edith	C.C. PRD	XXXIV
Manzanares Córdova Susana G.	C.C. PRD	XXXVIII
Torres Tello Yolanda de las Mercedes	C.C. PRD	XXIX

DIPUTADA-REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	PARTIDO
Garduño Morales Patricia*	A.C. PAN
Flores Hernández Eugenia	C.C. PT
Moreno Uriegas María de los Ángeles*	PRI
Del Castillo Negrete y Barrera Alicia	PRI
González Gamio Margarita Cleofas	PRI
Téllez Sánchez Alicia Virgína	PRI
Uranga Muñoz Enoe Margarita	DSPPN

^a Fuente: Tribunal Electoral del Distrito Federal, Centro de Documentación, septiembre de 2000.

^b A.C. PAN. Alianza por el Cambio.

^c C.C. PRD. Candidatura Común.

* Coordinadora de Grupo Parlamentario.

²⁵ JRC 311/2000 y JRC 312/2000 acumulados.

VI. CONCLUSIONES

México requiere de mayor cantidad de estudios acerca de la pobreza que padece la mujer por los motivos específicos de su condición femenina. En algunos casos se encontrará que “los conceptos usados para definir y describir la pobreza y los datos recogidos para medirla no son apropiados para examinar las condiciones materiales de vida de las mujeres”. La pobreza no es neutral en cuestión de géneros. De hecho, esta división estructural de la economía asigna a las mujeres puestos más bajos y, por lo mismo, menos remunerados en el mercado. Esto se refleja en su menor acceso a los recursos de la familia.

Si el dinero es escaso, se hace un esfuerzo para que los hijos varones cursen estudios superiores, pero no sucede lo mismo respecto de las mujeres. De hecho, cada sociedad, cada cultura, en particular la nuestra, deberá tomar en consideración formas de vida y valores que les son propios a los diversos estratos de sociedades determinadas para proporcionar la información indispensable al legislador sobre los elementos indispensables para la formulación de un derecho igualitario que, efectivamente, facilite a la mujer el acceso a los medios de trabajo y a los salarios en condiciones semejantes a los del hombre.

En este sentido, tendrá que darse apoyo a la maternidad y tomar en consideración que las labores hogareñas²⁶ y, en general, el sostenimiento físico y espiritual de la familia son, por excelencia, labores no remuneradas de la mujer.

²⁶ Hoy en la legislación civil y familiar del Distrito Federal ya hay un reconocimiento al trabajo del hogar en materia de divorcio.

EL DERECHO DE IGUALDAD DE LA MUJER EN MÉXICO

*Alfonsina Berta NAVARRO HIDALGO**

SUMARIO: I. Antecedentes históricos; II. Legislación actual; III. Concepto de igualdad; IV. Población femenina y masculina; V. Algunos casos de desigualdad de género en materia civil; VI. Un caso de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que atenta contra la libertad de las mujeres; VII. La participación de la mujer en los cargos públicos: A) En el Poder Ejecutivo Federal. B) En el Congreso Federal. C) En el Poder Judicial de la Federación; VIII. Conclusiones.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Hablar sobre la mujer, de su igualdad jurídica con respecto al varón, constituye un tema que necesariamente tiene que relacionarse con ciertos antecedentes históricos que muestren el avance logrado a través de los años por las constantes luchas feministas y para ello, como consecuencia, obligado resulta recordar los datos indispensables relativos a los sucesos más importantes sobre dichas gestas, para entender, aunque sea someramente, la materia que constituye el presente trabajo.

Desde luego que no se puede pasar por alto, por ser una realidad, que los ideales femeninos en lo que se refiere a los derechos fundamentales negados por siglos a las mujeres fueron valientemente defendidos desde el siglo XVIII en Francia, Estados Unidos de América e Inglaterra.

* Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En nuestro país, estimo, hay acontecimientos sumamente relevantes desde antes de la Colonia, pero solo haré referencia a los acaecidos a partir de finales del siglo decimonónico, los cuales podría resumir de la siguiente manera:

- **1824.** Las mujeres zacatecanas solicitan al Gobierno del Estado el título de ciudadanas.
- **1884-1887.** La guerrerense Laureana Wright demanda a través de su revista *Violetas de Anáhuac*, el sufragio para la mujer y la igualdad de oportunidades para ambos sexos.
- **1904.** Se funda la Sociedad Protectora de la Mujer, primera organización feminista. Casi simultáneamente se crea la Sociedad Internacional Femenina Cosmos.
- **1910.** La Liga Femenil de Propaganda Política, el 5 de mayo, firma un manifiesto en el que se opone a la reelección de Porfirio Díaz.
- **1913.** Se funda el Club Lealtad, que se dedica a defender a presos políticos y celebra manifestaciones ante la tumba de Francisco I. Madero.
- Las “Hijas de Cuauhtémoc” se agrupan para oponerse a Victoriano Huerta y pronunciarse por los indígenas.
- **1914.** Venustiano Carranza promulga la Ley de Divorcio (29 de diciembre).
- **1915.** El general Salvador Alvarado, gobernador de Yucatán, convoca al Primer Congreso Feminista, cuyo reglamento fue expedido el 25 de diciembre de tal año, según decreto número 410, en el que considera que la mujer debe tener un estado jurídico que la enaltezca. Durante su período de gobierno, legisla sobre relaciones familiares, decreta el divorcio absoluto y da a las mujeres la oportunidad de discutir su condición social y política.
- **1916.** El 13 de enero se celebra en Yucatán, el Primer Congreso Feminista, convocado por el mencionado general Salvador Alvarado. Las conclusiones sobre los temas propuestos fueron: dar a conocer en los centros de cultura, la potencia y la variedad de las facultades de las mujeres y su aplicación a las ocupaciones desempeñadas por el hombre; gestionar las modificaciones a la legislación civil para otorgar mayores libertades a las mujeres; darles una profesión u oficio que les permita ganarse el sustento. También se acordó proponer la suspensión de las escuelas verbalistas

y sustituirlas por institutos de educación racional. Se decidió solicitar la creación de una academia de dibujo, pintura, escultura y decorado; el establecimiento de clases de música y de fotografía, peletería, trabajos de henequén, imprenta, encuadernación, entre otras; se advirtió que se deben abrir las puertas de todos los campos de acción y que la mujer en el futuro podría desempeñar cualquier cargo público que no exigiera vigorosa constitución física.

- **1917.** Hermelina Galindo de Topete y Edelmira Trejo, separadamente, solicitan al Congreso de Querétaro que fuera otorgado el voto a la mujer.
- El Constituyente de 1917, en el artículo 123, otorgó a la madre trabajadora una protección especial, aún demandada por las mujeres trabajadoras en otras partes del mundo.
- El 12 de abril de ese año, 1917, el Gobierno Federal expide la Ley de Relaciones Familiares, la que contempla que el hombre y la mujer tienen igualdad de derechos en el seno familiar.
- **1918.** El Gobierno de Yucatán despenaliza el aborto parcialmente. Se puede interrumpir el embarazo por razones económicas.
- **1920.** Se celebra en México un Congreso de Obreras y Campesinas, convocado por Elvia Carrillo Puerto y Florinda Lazos de León, en el que solicitan derechos políticos, tierras y herramientas para las faenas rurales.
- **1923.** En el Distrito Federal se realiza del 20 al 30 de mayo, el Primer Congreso Nacional Feminista; asisten 100 delegadas que demandan, entre otras cosas, igualdad civil; que las mujeres accedan a cargos de ayuntamiento, igualdad política y sufragio femenino.
- El 13 de julio, Aurelio Manrique, Gobernador del Estado de San Luis Potosí, decreta el derecho a las mujeres, de votar y que sean electas en contiendas municipales.
- **1925.** La Legislatura del Estado de Chiapas concede a las mujeres mayores de 18 años de edad, los mismos derechos políticos de que gozan los hombres para ejercerlos en el Estado.
- **1928.** El Presidente Plutarco Elías Calles, expide el nuevo Código Civil reconociendo la igualdad entre hombres y mujeres.
- **1931.** Se celebra en la capital de la República, el Primer Congreso Nacional de Obreras y Campesinas, en el que se insistió en la acción agraria, la educación, la previsión social y los derechos políticos, se pidió la instalación de hospitales infantiles y de mercados populares.

- **1933.** Se lleva a cabo en el Distrito Federal el Segundo Congreso Nacional de Obreras y Campesinas: en él se contemplaron los mismos temas que en el Primer Congreso Nacional de Obreras y Campesinas; asimismo, se retomaron las mismas peticiones.
- **1934.** Se celebra en México el Tercer Congreso Nacional de Obreras y Campesinas, en el que solicitaron acción agraria, educación y derechos políticos, entre otras demandas. Se organiza el sector femenino del Partido Nacional Revolucionario.
- **1935.** Se constituye el Frente Único pro Derechos de la Mujer al margen del PNR, pero en colaboración con éste, demandan el voto, defensa de la soberanía, protección al niño, extensión de servicios de alfabetización, guarderías, maternidades y hospitales en el campo y la ciudad.
- **1936.** Se consolida el Comité Femenino Interamericano por la Democracia en apoyo a los principios de política exterior de México.
- En el Estado de Veracruz, el Partido Nacional Revolucionario postula a dos mujeres para ocupar diputaciones locales y no son aceptadas por el Departamento Electoral Nacional.
- **1937.** La Cámara de Senadores aprueba la iniciativa de reforma al artículo 34 constitucional, enviada por Lázaro Cárdenas para otorgar el sufragio femenino.
- **1938.** La Cámara de Diputados no da trámite a la iniciativa del Ejecutivo para reformar el artículo 34 Constitucional.
- **1940.** La Alianza Nacional Femenina, constituida con los sectores femeniles de CTM, CNOP, CNC, FSTSE, CGT, SNTE, sostienen un programa de 10 puntos, entre los que destacan la plenitud de derechos y accesos a puestos públicos.
- **1946.** La Cámara de Diputados aprueba la adición al artículo 115 constitucional otorgando el voto activo y pasivo a las mujeres, pero sólo en elecciones municipales, según decreto publicado el 12 de febrero del año siguiente.
- **1953.** Se reforma el artículo 34 constitucional, que otorga la ciudadanía a hombres y mujeres por igual y, por fin, se hace extensivo el voto a la mujer para toda clase de elecciones.
- **1955.** Se celebran elecciones federales para renovar la Cámara de Diputados, lográndose un registro de 4 millones de mujeres y 5 millones de hombres. Cinco mujeres son electas diputadas por los Estados de Baja California, Chiapas, Jalisco, México y Nuevo León;

en la inteligencia de que Aurora Jiménez fue electa como diputada federal en elecciones extraordinarias celebradas en Baja California el 4 de julio de 1954.

- **1958.** En este año asume la Presidencia de la República Adolfo López Mateos, quien nombra entre otras, a María Cristina Salmorán de Tamayo como la primera ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1961), y a Amalia Caballero de Castillo Ledón como la primera subsecretaria de Estado, en la Secretaría de Educación Pública (1959-1964).
- En la Legislatura XLIV (1958-1961), ya son 8 las mujeres que ocuparon el cargo de diputadas.
- **1964.** Son electas las dos primeras senadoras, por los Estados de Campeche y Sonora.¹

II. LEGISLACIÓN ACTUAL

Aparte de la relación citada, es importante señalar que el 31 de diciembre de 1974, se publicó en el *Diario Oficial*, el decreto que reformó y adicionó los artículos 4°, 5°, 30 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la igualdad jurídica de la mujer. Asimismo, se realizaron reformas a diversas leyes para ajustarlas a dichas reformas constitucionales (Código Civil, Ley Federal del Trabajo, Ley de Población, etcétera). Por su natural importancia, debe subrayarse que el primero de esos preceptos constitucionales (4°), en la parte conducente ordena:

“El varón y la mujer son iguales ante la ley...”.

Además, es de destacarse que en 1996 las diputadas de todos los partidos políticos propusieron modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tendientes a lograr una mayor participación de la mujer en la vida política del país. Así, en su artículo 175, párrafo 3, quedó establecido:

¹ Datos obtenidos de la *Enciclopedia de México*, Tomo V, voz: Feminismo, páginas 2684 a 2696, coeditada por la propia Enciclopedia de México y por la Secretaría de Educación Pública, México, 1987.

“Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular.”²

Luego, en el vigésimo segundo transitorio del decreto del 19 de noviembre del mismo año, que reformó derogó y adicionó, entre otros varios artículos del propio Código, se indica:

“Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres.”³

Con la finalidad de hacer más efectivo ese derecho de participación de la mujer en casos de elección popular, en junio de 2002, se reforman y adicionan diversos artículos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo importante reproducir los que tienen que ver con la temática de que se trata, y que son:

“Artículo 4º

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidad y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

2....

3....

Artículo 38

1....

a) a r)...

s) Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas; y...

Artículo 175

1....

2....

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

² *Diario Oficial de la Federación* de 31 de octubre de 1996.

³ *Idem*, 22 de noviembre de 1996.

4...

Artículo 175-A

De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género.

Artículo 175-B

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político.

Artículo 175-C

1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública.

2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

3. *Quedan exceptuadas de lo señalado en los numerales 1 y 2 del presente artículo las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.*

TRANSITORIOS

...

Segundo.- Lo dispuesto en los artículos 175-A, 175-B y 175-C se aplicará por lo menos, para la celebración de los cinco procesos electorales federales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.”⁴

⁴ *Diario Oficial de la Federación* de 24 de junio de 2002.

También es conveniente puntualizar que el 12 de enero de 2001 se publicó el decreto que crea la “Ley del Instituto Nacional de las Mujeres”.⁵

Desde luego que no voy a reseñar todo lo que prevé este Cuerpo normativo, que se compone de 34 artículos y 9 transitorios, aunque sí resulta interesante que se conozca que el actual Congreso de la Unión, en tal ley ha previsto, en su artículo 3º, que:

“Son sujetos de los derechos que esta Ley garantiza, todas las mujeres mexicanas y extranjeras que se encuentren en el territorio nacional, y las mexicanas en el extranjero, sin importar origen étnico, edad, estado civil, idioma, cultura, condición social, discapacidad, religión o dogma; quienes podrán participar en los programas, servicios y acciones que se deriven del presente ordenamiento.”

En el 4º, que:

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

A su vez, en el 6, como objetivos específicos del Instituto que regula, señala los siguientes:

I. La promoción, protección y difusión de los derechos de las mujeres y de las niñas consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales ratificados por México, en particular los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres.

La promoción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, y la participación de la sociedad, destinadas a asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación hacia las mujeres;

II. La coordinación, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y acciones, y la concertación social indispensable para su implementación.

La ejecución de la política de coordinación, permanente entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales y de los sectores social y privado en relación con las mujeres.

⁵ *Diario Oficial de la Federación* de 12 de enero de 2001.

La evaluación de los programas, proyectos y acciones para la no discriminación y la equidad de género, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias;

III. La promoción de la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y de la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia.

La representación del Gobierno Federal en materia de equidad de género y de las mujeres ante los gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales, y

IV. La promoción y monitoreo del cumplimiento de los tratados internacionales celebrados en términos de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ejecución de programas de difusión e información para las mujeres de carácter gratuito y alcance nacional, que informen acerca de los derechos de las mujeres, procedimientos de impartición de justicia y, proporcionen orientación sobre el conjunto de políticas públicas y programas de organismos no gubernamentales y privados para la equidad de género.”

Puede considerarse, pues, sin temor a equivocación alguna, que en la actualidad, la Constitución General del país, establece la igualdad jurídica de la mujer frente al varón y que existen otras leyes que tienden a lograr la efectividad del mandato constitucional.

III. CONCEPTO DE IGUALDAD

Después de haber mostrado cómo la Constitución General del país y la Ley creada ex profeso para la no discriminación de la mujer, conceden a ésta, una igualdad frente al varón, y que otros preceptos en materia electoral tienden a combatir la discriminación existente, se imponen las preguntas: ¿qué es precisamente esa igualdad?, ¿en qué consiste?

El vocablo “igualdad”, según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, correspondiente a la Española, significa: “Conformidad de una cosa con otra en naturaleza, forma, calidad o cantidad.”⁶

⁶ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, correspondiente a la Española, décima novena edición, Editorial Espasa Calpe.

Por otra parte, en el mismo diccionario, se expresa que la igualdad ante la ley es un principio que reconoce a todos los ciudadanos capacidad para los mismos derechos.

El concepto de igualdad en muchas ocasiones se identifica con el de justicia, como cuando se afirma que el principio fundamental de la justicia es el de la *igualdad de tratamiento*, según el cual las personas son tratadas justamente cuando a todas se les brinda la misma consideración en la asignación de recursos por parte de cualquier organismo o institución; o cuando se piensa que el principio fundamental es el *merecimiento*: las personas son tratadas con rectitud cuando cada una obtiene lo que merece, ni más ni menos; o bien, cuando se dice que lo que exige fundamentalmente la justicia es el respeto por los derechos inalienables de cada persona: el derecho a la vida, la libertad y la propiedad.

La igualdad ante la ley se concibe hoy, fundamentalmente, como un principio de no discriminación. En otras palabras, la ley puede hacer distinciones entre las personas, concediéndoles diferentes derechos o privilegios, pero el trato desigual será ilegítimo si se funda en criterios como la raza, el sexo, la religión, el origen social, etcétera.

Una cuestión esencial para definir este principio consiste en determinar si la igualdad de tratamiento debe sustentarse estrictamente sobre la base del mérito personal o si la pertenencia a un grupo desfavorecido da justo título a una consideración preferencial.

Así, en cuanto al derecho de ocupar cargos públicos o de tener un empleo remunerado, es claro que pueden aplicarse dos principios distintos:

Uno, en el cual deben distribuirse mediante un proceso que primero proporcione igual consideración a todos los candidatos capacitados y luego trate de escoger a los mejor preparados entre ellos.

El otro, en el que se distribuyan los empleos a los miembros de los grupos históricamente desfavorecidos, como una forma de romper el ciclo de discriminación, que se perpetúa en parte por los estereotipos ocupacionales. La contratación preferencial, en este caso, sería un medio temporal de alcanzar una sociedad en que ya no sea necesaria.

En cuanto a la igualdad entre hombres y mujeres, no obstante los avances que se han logrado con relación a este tema, práctica-

mente en todas las sociedades y ámbitos de actividad, la mujer está sujeta a desigualdades de hecho y de derecho. Esta situación se debe a que hay discriminación no sólo en la comunidad y en los lugares de trabajo, sino que dicha situación se agrava por darse, en un primer momento, en la propia familia.

Aunque sus causas y efectos varían según los países, la discriminación de la mujer está generalizada y se ve perpetuada por la supervivencia de prejuicios y tradiciones nocivos para ella.

En nuestro país, la igualdad del hombre y la mujer ante la ley, como ya quedó precisado, se encuentra consagrada en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y si bien existen opiniones en el sentido de que se trata simplemente de una reiteración del principio de igualdad previsto en el artículo 1° de la misma Constitución, el cual estatuye que todos los individuos que se encuentran en territorio nacional gozarán de los derechos que la propia Carta Magna consagra, lo que significa que no habrá distinciones en razón de la nacionalidad, raza, religión o sexo, es evidente que el constituyente permanente, mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1974, consideró pertinente dejar asentado, de manera expresa, de manera categórica, para que no hubiera ninguna duda, ese principio de igualdad entre el hombre y la mujer, debido a que los contrastes en nuestra realidad nacional acusaban un desequilibrio respecto de la participación social de las mujeres, atribuible, entre otros factores, a leyes secundarias, federales y locales. Así, en la Iniciativa de Decreto de reformas y adiciones presentado por el entonces Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, se puntualizó, luego de aludir a lo que dispone el artículo 3° de la Constitución de la República que:

“...sus profundos ideales de fraternidad los enraiza en el sustrato igualitario y los fortalece con el rechazo de cualquier privilegio derivado de supuestas superioridades o jerarquías de razas, sectas, grupos, sexos o individuos.

Precisamente esta iniciativa enriquece la ideología libertaria y de solidaridad social de nuestra Constitución, ordenando la igualdad jurídica entre los sexos y enmarcándola entre los derechos a la educación y al trabajo; consagra la plena, indiscutible e impostergable igualdad de los varones y mujeres ante la ley, hace explícita una decisión de humanismo y solidaridad y recoge una demanda precisa e inequívoca de las mujeres.

La elevación a norma constitucional de la iniciativa presentada, servirá de pauta para modificar leyes secundarias, federales y locales, que incluyen para las mujeres modos sutiles de discriminación, congruentes con las condiciones de desigualdad que éstas sufren en la vida familiar y colectiva...⁷

En conjunto, las declaraciones relativas a la igualdad del hombre y la mujer ante la ley, constituyen el marco constitucional que ha dado pauta a importantes reformas paulatinas en el Derecho del Trabajo, el Derecho Familiar, la adquisición de la nacionalidad mexicana por naturalización, de los derechos agrarios, de los derechos al ejercicio del voto pasivo, y como ya reseñé, últimamente, a la expedición de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, cuyos preceptos que estimé importantes por su contenido, transcribí con antelación.

IV. POBLACIÓN FEMENINA Y MASCULINA

A lo anterior debe sumarse que en México, según las cifras del XXII Censo General de Población y Vivienda levantado en el año 2000, la población del país alcanza 97.4 millones de habitantes, de los cuales, 50 de ellos son mujeres y 47.4 millones son hombres; esto es, por cada 100 mujeres hay 95 hombres.⁸ Tales cifras demuestran la preponderancia de la población femenina sobre la masculina, lo que, en principio, podría indicar que es el sexo femenino el que predomina en todos los ámbitos y sobre todas las situaciones en México, lo cual resulta una inexactitud, no obstante que un precepto constitucional diga que el hombre y la mujer son iguales ante la ley, y que existan algunas leyes que traten de dar vida a tal mandamiento constitucional, dado que, en la actualidad, no deja de ser una pretensión inalcanzable a plenitud del constituyente de que esto acontezca, porque en la realidad no es así, pues basta poner algunos ejemplos de mi afirmación.

⁷ Derechos del Pueblo Mexicano, *México a través de sus Constituciones*, Tomo I, página 1241, coeditado por la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Editorial Porrúa, México, 2000.

⁸ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Censo del año 2000*.

V. ALGUNOS CASOS DE DESIGUALDAD DE GÉNERO EN MATERIA CIVIL

Como quedó apuntado, desde un punto de vista jurídico, la igualdad radica en la posibilidad y capacidad de que un número indeterminado de personas adquieran derechos y contraigan obligaciones, que se deriven de la situación en que se encuentran, y en ese sentido entraña el acatamiento del principio de justicia distributiva y que dice: trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

En materia civil, por ejemplo en Jalisco, de donde es oriunda la que escribe este trabajo, eso no ocurre. Para tal efecto, sólo anotaré algunos de los tantos casos de la desigualdad imperante para el género femenino, concretamente, en primer lugar, en lo que acontece acerca de las líneas de transmisión del nombre en lo que a los apellidos se refiere. Se privilegia al género masculino en franca discriminación del femenino.

Veamos, en el Capítulo VIII del actual Código Civil del Estado de Jalisco que se presume de “avanzada” en cuestión de la igualdad jurídica de los sexos por ser de fecha posterior a la reforma constitucional de 1974, en tanto que tal Código empezó a tener vigencia el 14 de septiembre de 1995, dicho Código, en el capítulo denominado: “DE LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS PERSONAS FÍSICAS”, concretamente, en su artículo 61, establece el orden en que deben ser impuestos los apellidos, a saber, que serán “el del padre y el de la madre”;⁹ de modo que, al estar estructurado así, acorde con la ancestral costumbre heredada del régimen patriarcal, el apellido paterno, esto es, el del varón, es el que se le impone a los hijos al ser registrados, quedando el de la mujer relegado al segundo lugar. Este hecho, a simple vista, parece irrelevante, pero no lo es, si se considera que con el paso de las generaciones, la circunstancia de que los apellidos de familia que ostenta la mujer se releguen a un segundo plano, provoca su consecuente desaparición; y eso ¿en qué afecta?, interpelarán algunos, alegando, eso sí, con presunción de actualidad científica, que lo verdaderamente importante es la transmisión del código genético-familiar, la cual, por ser del orden natural, no depende del apellido; sin embargo, esa situación sí tie-

⁹ Véase artículo 61 del Código Civil de Jalisco.

ne trascendencia en cuanto a la discriminación de la mujer, ya que, esta es la razón por la que culturalmente, por lo menos en nuestra sociedad, prevalece la idea de que en el ámbito familiar es de suma importancia procrear varones, porque sólo ellos son capaces de transmitir el apellido orgullo de la familia, y que, por ese motivo, en más de alguna ocasión, el nacimiento de una mujer produzca en el seno familiar cierta desilusión, y provoque frases como “fue niña, ni modo, para la otra será hombrecito”, “no pierdas las esperanzas”, o “fue niña, la voy a querer igual”, y, en fin, todas esas frases que de hecho implican discriminación a la mujer, porque acaso la recepción de un nuevo miembro en la familia no debe generar igual sentimiento de gusto, si como ya se vio, la transmisión de los valores genéticos de la familia, que es lo que verdaderamente importa, se da por la propia transmisión biológica. Sin duda, aquí existe un ejemplo muy palpable de cómo una norma legal genera desigualdad jurídica entre los géneros.

Pero aquí no termina la cuestión, es tan grande esa desigualdad provocada por los aludidos legisladores de “avanzada”, en la igualdad de género ante el derecho, redactores del mencionado actual Código, que no contentos con preservar el orden de los apellidos en los términos antes precisados, en el artículo 65 del propio Código Civil,¹⁰ conceden a la mujer casada la “gracia” o “don”, de poder agregar a su nombre de soltera y anteponiendo la preposición “de” uno de los apellidos de su marido. ¡Qué cosa más grande!, ¿o no? Es un privilegio el que a las mujeres se les otorgue el derecho de usar el apellido del hombre. Bueno, al menos así parece que se consideró.

Incluso, aunque parezca increíble, ese mismo numeral va más allá y en su último párrafo culmina estableciendo lo que para muchas personas puede representar el más noble acto de bondad de los legisladores para con las mujeres y patentiza una muestra del trato igualitario del que las mujeres son objeto, pues faculta a la mujer casada para que pueda suprimir de manera completa sus apellidos y agregar con la misma preposición “de” —que, dicho sea de paso, entre otras tiene la connotación de propiedad—, los apellidos que corresponden a su cónyuge; pero eso sí, debe portar ese apellido siempre en un marco de respeto y dignidad, dado que,

¹⁰ Véase artículo 65 del Código Civil de Jalisco.

de acuerdo con el subsiguiente artículo, esto es, el 66¹¹ de la referida legislación Civil, este “derecho” de poder usar el apellido conyugal, se pierde en los casos de divorcio o de ilegitimidad del matrimonio; sanción ésta, por cierto, han de creer los hombres que es la que más duele a las mujeres. Imagínense pensando a los misóginos en la tragedia que para las mujeres representa el ya no poder usar sus apellidos.

Cabe señalar que la mayoría de los Códigos Civiles que rigen en las entidades federativas que conforman la República Mexicana recogen similares disposiciones. De esta manera, en Aguascalientes (art. 412); Baja California (art. 59); Baja California Sur (art. 71); Chihuahua (art. 60); Coahuila (art. 60); Colima (art. 58); Nuevo León (art. 25 bis I); Puebla (art. 64); Querétaro (arts. 36 y 37) y Veracruz (art. 47), los preceptos atinentes prevén el orden de los apellidos que deben imponerse a los hijos, estableciendo que primero será el del padre y en segundo lugar el de la madre. Asimismo, en los ordenamientos civiles concernientes a Tabasco (art. 49), Veracruz (art. 59) y Quintana Roo (art. 539), se contempla la posibilidad de que la mujer casada agregue a su nombre de soltera uno de los apellidos del marido, anteponiéndole, desde luego, la preposición “de”. Igualmente, algunos de esos ordenamientos civiles regulan la pérdida a usar el apellido del marido cuando ocurre la viudez, el divorcio o la nulidad del matrimonio; empero, hay algunos códigos “bondadosos”, como por ejemplo el de Tabasco (art. 49),¹² que permiten que no obstante acontecer alguna de esas hipótesis (divorcio, nulidad de matrimonio o viudez), la sustitución que se haya efectuado del segundo apellido de la mujer por el primero del marido, no quedará sin efecto si la mujer quiere conservarlo.

En Europa, en cambio, no acontece lo mismo. Es suficiente citar que en España, país que no obstante todos los manifiestos avances culturales, económicos y sociales, acaecidos con posterioridad a la época franquista, y de ser un país que pertenece a la Comunidad Europea, y que sin embargo no logra una verdadera igualdad frente a los otros Estados que la conforman, *verbigracia* los países nórdicos, y que, como consecuencia podría llegar a considerársele con un rela-

¹¹ Véase artículo 66 del Código Civil de Jalisco.

¹² Véanse artículos citados.

tivo menor desarrollo sociocultural que algunos otros de los países europeos, los cónyuges, de común acuerdo, pueden elegir cuál de los apellidos llevarán los hijos en primer término, si el de la madre o el del padre. Así, se lee en el artículo 109 del Código Civil español, con la condición de que el orden de apellidos inscrito para el mayor de los hijos regirá en las inscripciones de nacimiento de sus posteriores hermanos nacidos del mismo vínculo y que una vez que el hijo alcance la mayoría de edad estará en aptitud de alterar el orden de los apellidos, ya que dicho precepto 109, vigente por cierto a partir de 1999, es del tenor literal siguiente:

“Artículo 109. La filiación determina los apellidos con arreglo a lo dispuesto en la ley. Si la filiación está determinada por ambas líneas, el padre y la madre de común acuerdo podrán decidir el orden de transmisión de su respectivo primer apellido, antes de la inscripción registral. Si no se ejercita esta opción, regirá lo dispuesto en la ley. El orden de apellido inscrito para el mayor de los hijos regirá en las inscripciones de nacimiento posteriores de sus hermanos del mismo vínculo. El hijo, al alcanzar la mayor edad, podrá solicitar que se altere el orden de los apellidos.”¹³

Es interesante leer la parte conducente de la exposición de motivos que sustenta esa modificación a la legislación civil española, la cual, como es fácil advertir, tiene su origen en el principio de igualdad de género reconocido por la Constitución de ese país, lo acordado en el artículo 16 de la Convención de Naciones Unidas de 18 de diciembre de 1979 y la recomendación que a los Estados miembros hiciera el Comité de Ministros del Consejo de Europa para que desapareciera toda discriminación entre el hombre y la mujer en el régimen jurídico de nombre, lo que fue sancionado en la sentencia que en dicha exposición de motivos se cita, la cual, para mayor claridad, a continuación se transcribe:

“La regulación existente en el Código Civil y en la Ley del Registro Civil en materia de orden de inscripción de apellidos ha venido a establecer hasta el momento presente la regla general de que, determinando la filiación los apellidos, el orden de estos será el paterno y materno; se reconoce también la posibilidad de modificar esta situación por el hijo una vez que haya alcanzado la mayoría de edad. Esta situación, que ya intentó ser cambiada con

¹³ Consultable en internet en la página web <http://civil.udg.es/normacivil/estatal/LEC/default.htm> (BOE núm. 7, de 8-1-2000), disposición derogatoria única, apartado 2.

ocasión de la modificación del Código Civil operada por la Ley 11/1981, de 13 de mayo, es la que se pretende modificar a la luz del principio de igualdad reconocido en nuestra Constitución en atención a distintas decisiones de ámbito internacional adoptadas sobre esta materia. Baste recordar, en este punto, que el artículo 16 de la Convención de Naciones Unidas de 18 de diciembre de 1979 prevé que los Estados signatarios tomen las medidas necesarias para hacer desaparecer toda disposición sexista en el derecho del nombre; que el Comité de Ministros del Consejo de Europa, desde 1978, establece en la resolución 78/37 la recomendación a los Estados miembros de que hicieran desaparecer toda discriminación entre el hombre y la mujer en el régimen jurídico del nombre y que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sancionado, en la sentencia de 22 de febrero de 1994 en el caso *Burghartz C. Suisse*, las discriminaciones sexistas en la elección de los apellidos. Es, por tanto, más justo y menos discriminatorio para la mujer permitir que ya inicialmente puedan los padres de común acuerdo decidir el orden de los apellidos de sus hijos, en el bien entendido de que su decisión para el primer hijo habrá de valer también para los hijos futuros de igual vínculo, lo cual no impide que, ante el no ejercicio de la opción posible, debe regir lo dispuesto en la Ley.”¹⁴

Desde luego que no me son ajenas las condiciones socioculturales que privan en la actualidad en México, las que, sin duda alguna, influirían para que, de cualquier modo, si se hicieran las modificaciones atinentes a los respectivos Códigos Civiles para adecuarlos a lo acordado en la Convención de las Naciones Unidas de 18 de diciembre de 1979, es factible que en un principio seguirían imponiéndose a los recién nacidos, en un porcentaje muy alto cuando no total, como primer apellido el paterno y luego el materno, pero de establecer la ley la posibilidad de que ello no ocurra siempre así, crearía la condición indispensable para que, en un futuro no muy lejano, y gracias a la constante evolución sociocultural, desapareciera la discriminación sexista en la elección de los apellidos; de tal manera que, pudiera resultar lo más natural que cuando los padres así lo decidieran, o los hijos tomaran esa determinación al alcanzar la mayoría de edad, éstos llevaran en primer término el apellido ma-

¹⁴ Consultable en internet en la página web <<http://civil.udg.es/normacivil/estatal/CC/INDEXCC.htm>>

terno y luego el paterno, logrando de tal modo una verdadera igualdad de género en cuanto al apellido se refiere.

No obstante lo anotado, sería injusto dejar sin aclarar que en México, a pesar de la cultura ancestral “machista” que prevalece en nuestro país, recopilada por la mayoría de legislaciones civiles, existen ya ordenamientos que bien pueden calificarse de vanguardia. Así, tenemos, por ejemplo, que en el Estado de Puebla, en el artículo 66 de su Código Civil, se establece que:

“ninguna persona está obligada a agregar a su nombre de soltera o soltero, el apellido de su cónyuge o concubino, por lo que si lo hiciere, cualesquiera que fueren los motivos, este hecho no surtirá ningún efecto legal.”

En el Estado de Querétaro, por su parte, el artículo 38 de su legislación civil, dispone que “*el matrimonio no modifica los apellidos de los contrayentes*”, lo que viene a significar que empiezan a darse claras evidencias de un avance sociocultural tendiente a lograr la pretendida igualdad de género en el uso de los apellidos de las personas casadas, pues tales disposiciones ponen de manifiesto, de manera indubitable, que cada cónyuge guarda la autonomía de sus propios apellidos, lo que, por otro lado, debe calificarse de saludable para evitar las tantas confusiones y problemas de tipo legal que se originan con el cambio constante de apellidos, cuyo origen encuentra su base en el matrimonio, en su nulidad, en el divorcio o en el estado de viudez.

VI. UN CASO DE INTERPRETACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE ATENTA CONTRA LA LIBERTAD DE LAS MUJERES

En materia penal sucede algo parecido y es lamentable traerlo a colación.

La otrora Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 28 de febrero de 1994, interpretó, en parte, en mi concepto, inadecuadamente, un precepto de naturaleza penal, de forma tal que atentó, esa interpretación, contra los derechos de la libertad con que cuenta la mujer por el hecho de serlo.

Para arribar a esta conclusión debo precisar que habiéndose suscitado una contradicción de tesis entre dos Tribunales Colegiados del

Sexto Circuito, sobre si podía darse el delito de violación entre cónyuges, nuestro más Alto Tribunal de Justicia decidió, en aquella época, que no podía darse ese tipo de delito. El artículo 267 del Código Penal (Código de Defensa Social de Puebla), que interpretaron los entonces señores Ministros, establecía, en lo que interesa, lo siguiente:

“Al que por medio de la violencia física o moral tenga cópula con una persona sea cual fuere su sexo, se le aplicarán...”

Para llegar a la apreciación supradicha, los Ministros señalaron que la cópula normal impuesta por la fuerza por uno de los cónyuges —obviamente el varón—, cuando subsiste la obligación de cohabitar, no es integradora del delito de violación; aunque es de aclararse que consideraron que en otros casos cuando concurrían circunstancias especiales, sí podía darse ese ilícito, como cuando se utilizara la violencia para copular de manera anormal; cuando se pretendiera imponer la cópula encontrándose el sujeto activo en estado de ebriedad, drogadicción, padeciendo enfermedad venérea, síndrome de inmunodeficiencia adquirida o en presencia de otras personas o cuando la mujer tuviera algún padecimiento como podría ser la parálisis que le impidiera producirse en sus relaciones sexuales, y que, en los casos en que para llegar a la cópula normal se utilizara la violencia, a lo sumo, se podría tipificar el delito del ejercicio indebido de un derecho previsto por el artículo 226 del Código Penal del Distrito Federal, pero que, como en el asunto que analizaban este ordenamiento no era aplicable, cuando el comportamiento relatado se presentara en alguna entidad federativa en la que no estableciera esta figura delictiva, por lo que podría sancionarse al que utilizó la fuerza para copular, era por la comisión de los delitos que resultaran por la violencia ejercida. De esta manera, la ejecutoria concerniente concluyó por estimar que, *“con eficacia de jurisprudencia debe prevalecer el siguiente criterio:*

a) ***No hay delito de violación cuando se impone la cópula normal de manera violenta entre cónyuges, tipificándose el delito de ejercicio indebido del propio derecho, que prevé el artículo 226 del Código Penal del Distrito Federal; si en este evento, la conducta se presentase en alguna entidad federativa que no prevea esa figura legal, sólo se podría sancionar por el ilícito que pudiera configurarse derivado de la violencia ejercida para copular.***

b) La cópula anormal entre cónyuges impuesta con violencia, es integradora del ilícito de violación.

c) La cópula normal entre cónyuges impuesta de manera violenta, también configura el delito de violación, en los casos siguientes: encontrarse el activo en estado de ebriedad, drogadicción, padeciendo enfermedad venérea, síndrome de inmunodeficiencia adquirida; cuando se pretenda que el acto sexual se cometa en presencia de otras personas; o bien, si la mujer tiene algún padecimiento, como puede ser parálisis que le impida producirse en sus relaciones sexuales, o estando decretada la separación legal de los esposos.”

Como apunté, tal criterio, en mi opinión, no fue del todo afortunado, pues sin desconocer que dentro de la gran cantidad de derechos y obligaciones que existen en el matrimonio y que una de sus finalidades es la de procrear hijos, para cuyo fin es necesario el copular normal de la pareja, frente a ese derecho, hay otro que es el de la libertad que tiene todo ser humano de decidir en cada ocasión con quién, en dónde y en qué tiempo copular, e inclusive, cuántos hijos procrear y el espaciamiento de los mismos, con las consecuencias que ese proceder puede llegar a originar, y en ese estado de cosas, cuando entran en pugna dos derechos, indudablemente, debe prevalecer el de mayor jerarquía, según lo reza un principio general de derecho, y dándose esas hipótesis, sin duda, el derecho a la libertad es el prevalente, por estar consagrado en el propio artículo 4º constitucional, cuando establece que toda persona tiene el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos.

La interpretación citada probablemente orilló al legislador federal a crear un artículo expreso en donde, con posterioridad a la referida interpretación, establece que la esposa o concubina pueden ser víctimas del delito de violación, imponiendo sólo como requisito de procedibilidad penal la querrela.

De esta suerte, el artículo 265 bis del Código Penal Federal, textualmente dice:

“Si la víctima de la violación fuera la esposa o concubina, se impondrá la pena prevista en el artículo anterior. Este delito se perseguirá por querrela de parte ofendida.”

Lo anterior podría dar la apariencia de que, con la expedición de tal ley se superó el criterio jurisprudencial que emitiera la entonces Primera Sala de la Suprema Corte, el cual, por cierto, aparece publicado en el Tomo XIII del *Semanario Judicial de la Federación*,

correspondiente a mayo de 1994,¹⁵ sin embargo, debe tenerse presente que en la actualidad hecha excepción de los Códigos Penales de ocho entidades federativas (Chihuahua, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Distrito Federal), los de los restantes que conforman nuestro país (24),¹⁶ contienen similares preceptos a los que en aquel entonces interpretó la Corte y que, como consecuencia, tal jurisprudencia resulta aplicable, y, por ende, puede llegar a implicar conculcación al derecho de la libertad sexual de que goza toda mujer, incluyendo las casadas o que viven al lado de un hombre en calidad de concubinas, lo que, a la postre, se traduce en un desacato al mandato constitucional de la igualdad que debe haber entre la mujer y el varón.

Como ya lo he puesto de relieve, la igualdad entre el varón y la mujer, prevista constitucional y legalmente en el campo jurídico no se da a cabalidad; sólo para mostrarlo he relatado los anteriores casos, que, desde luego, no son los únicos existentes.

VII. LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS CARGOS PÚBLICOS

En el campo de oportunidades que se han otorgado a las mujeres para ocupar cargos públicos sucede otro tanto, esto es, tampoco existe esa igualdad, no obstante ser la población femenina la que predomina en nuestra nación.

A) En el Poder Ejecutivo Federal

Basta señalar que en México, ninguna mujer ha ocupado el cargo de Presidenta de la República, aunque sí han sido postuladas mujeres para contender por él; no muchas, por cierto, ya que sólo han pretendido llegar a la Presidencia de la República: Rosario Ibarra de Piedra y Cecilia Soto. Sin embargo, desde otro ángulo, es de destacarse que en la actualidad, con el gobierno en turno, las mu-

¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XIII. Mayo de 1994, Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito. Editorial Themis.

¹⁶ Véanse artículos relativos en los Códigos Penales atinentes.

jeres han visto incrementar su participación, ya que en el gabinete presidencial previsto legalmente, conformado con 19 miembros, 16 son hombres y 3 son mujeres, o sea un 16% de sus integrantes, cuya cifra es reveladora de su penetración en el campo de decisiones políticas que, de alguna u otra forma, influyen en el desarrollo político del país; sin que esté por demás aclarar que en el ámbito local, sí han existido gobernadoras, como fueron doña Griselda Álvarez (Colima), Beatriz Paredes Rangel (Tlaxcala), Dulce María Sauri Riancho (Yucatán) y Rosario Robles Berlanga (Distrito Federal).

B) En el Congreso de la Unión

Fue en 1954 cuando, por primera vez, mujeres mexicanas acceden a la Cámara de Diputados, esto es, Aurora Jiménez de Palacios entra como diputada por Baja California, rindiendo protesta el 7 de septiembre de dicho año, con motivo de las elecciones extraordinarias celebradas en esa entidad federativa, el 4 de julio inmediato anterior; de esa fecha hasta diciembre de 2000, el número de mujeres en las Cámaras Baja y Alta del Congreso fue por regla general, salvo algunas excepciones, aumentando según los datos que a continuación se transcriben para poner de relieve el aserto formulado.

El derecho de igualdad de la mujer en México

MUJERES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS							
PERÍODO PRESIDENCIAL	LEGISLATURA	HOMBRES	%	MUJERES	%	TOTAL	%
1952-1958 Adolfo Ruiz Cortines	XLII (1952-55)	161	99.4	1	0.6	162	100
	XLIII (1955-58)	156	97.5	4	2.5	160	100
1958-1964 Adolfo López Mateos	XLIV (1958-61)	154	95.0	8	5	162	100
	XLV (1961-64)	176	95.1	9	4.9	185	100
1964-1970 Gustavo Díaz Ordaz	XLVI (1964-67)	197	93.8	13	6.2	210	100
	XLVII (1966-70)	198	94.2	12	5.8	210	100
1970-1976 Luis Echeverría Álvarez	XLVIII (1970-73)	184	93.4	13	6.6	197	100
	XLIX (1973-76)	212	91.1	19	8.9	231	100
1976-1982 José López Portillo	L (1976-79)	215	91.1	21	8.9	236	100
	LI (1979-82)	368	91.0	32	9.0	400	100
1982-1988 Miguel de la Madrid Hurtado	LII (1982-85)	358	88.5	42	11.5	400	100
	LIII (1985-88)	358	88.5	42	11.5	400	100
1988-1994 Carlos Salinas de Gortari	LIV (1988-91)	441	88.2	59	11.8	500	100
	LV (1991-94)	455	91.2	44	8.8	499	100
1994-2000 Ernesto Zedillo Ponce de León	LVI (1994-97)	426	85.8	70	14.11	496	100
	LVII (1997-2000)	413	83.6	87	17.4	500	100
2000-2003 Vicente Fox Quesada	LVIII	416	83.2	84	16.8	500	100
	TOTAL	4888	89.72	560	10.28	5448	100

MUJERES EN LA CÁMARA DE SENADORES ¹⁷							
PERÍODO PRESIDENCIAL	LEGISLATURA	HOMBRES	%	MUJERES	%	TOTAL	%
1964-1970 Gustavo Díaz Ordaz	XLVI-XLVII	56	96.55	2	3.44	58	100
1970-1976 Luis Echeverría Álvarez	XLVIII-XLIX	58	96.66	2	3.33	60	100
1976-1982 José López Portillo	L-LI	59	92.18	5	7.81	64	100
1982-1988 Miguel de la Madrid Hurtado	LII-LIII	58	90.62	6	9.37	64	100
1988-1994 Carlos Salinas de Gortari	LIV	54	84.4	10	15.62	64	100
	LV	60	93.75	4	6.25	64	100
1994-2000 Ernesto Zedillo Ponce de León	LVI	112	87.5	16	12.50	128	100

Esos resultados, en principio, parecen positivos, sobre todo si se toma en cuenta que en la actualidad existe la disposición legal que impone una obligación a los partidos políticos para que den mayor participación política a las mujeres, a través de su postulación a cargos de elección popular; empero, curiosamente, la diferencia entre el número absoluto de mujeres en diputaciones ha disminuido entre la LVII Legislatura (1997-2000) y la LVIII (2000-2003), ya que, mientras que la que inició en 1997, las mujeres diputadas fueron 87, en la que inició en el año 2000 fueron 84.

Uno de los mejores trucos utilizados por los partidos en general, para cumplir con la norma, acerca de que los partidos políticos

¹⁷ Datos obtenidos del libro: *Más mujeres al Congreso: Programa Nacional de la Mujer*, publicado por la Secretaría de Gobernación en el año de 1998; y de las páginas web <http://www.cddhcu.gob.mx/servddd/indo/58/58muj.htm> y <http://www.senado.gob.mx/senadores/senadores/senadoras.htm>

debían considerar en sus estatutos que las candidaturas de diputados y senadores no excedieran del 70% de un mismo género, pero sin que, en realidad la misma cobrara vida, consistió en la nominación de mujeres en los distritos electorales en los que los partidos políticos postulantes carecían de fuerza política, cuyo hecho conocían de antemano, o bien en su propuesta como suplentes, eso por un lado, y por otro, en su postulación como candidatas por el principio de representación proporcional, pero colocándolas al final de las listas concernientes. Durante las elecciones aparecen incontables nombres femeninos, pero al poder van preponderantemente los varones; argucia de la que el legislador se percató y por tal razón, probablemente, realizó las modificaciones atinentes al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, concretamente reformando o adicionando algunos preceptos (arts. 175, 175A, 175B y 175C), que ya fueron reproducidos, y cuya observancia, sin duda alguna, otorgará una mayor participación política efectiva a la mujer para acceder a cargos de elección popular.

Lo anterior permite reflexionar, ¿para qué más mujeres al Congreso?, ¿qué utilidad representa su presencia en tal sitio? La respuesta es sencilla, han sido las mujeres, a partir de su participación activa en la política quienes han sacado a la luz pública la discriminación e inequidad que a los hombres de la política y a los gobernantes, parecía antes natural y justa.

En diciembre de 1914, detrás de Venustiano Carranza estuvieron las mujeres que le ayudaron a plantear la Ley de Divorcio, que daba derechos a las mujeres y responsabilizaba a los varones de su paternidad.

En 1915, detrás del general Salvador Alvarado, estuvieron las mujeres que le insistieron en convocar al Primer Congreso Feminista.

En 1928, detrás de Plutarco Elías Calles, estuvieron las mujeres que pidieron se redactara un nuevo Código Civil que dijera que: *“La mujer no estaba sometida por razón de su sexo a restricción alguna en adquisición y ejercicio de sus derechos”*.

En 1946, ellas se apostaron incansables detrás de Miguel Alemán para que el 12 de febrero de 1946 las mexicanas pudiesen ser candidatas; claro, sólo en elecciones municipales.

Con Adolfo Ruiz Cortines, en 1953, 20 mil mujeres testificaron el decreto que permitió que las mujeres pudieran ocupar puestos

de elección popular sin restricción alguna y, sobre todo, que pudieran ejercer su derecho del voto activo en toda clase de elecciones.

Es común ver que todas las candidatas mujeres a puestos de elección popular para los tres niveles de gobierno (federal, local y municipal), publiciten que buscan alcanzarlos con el fin de hacer realidad sus programas de campaña, los cuales, por regla general, se relacionan con temas concernientes a los valores humanos y éticos; a los derechos de igualdad de las mujeres, a los compromisos que miran por el bien de la sociedad y de las clases más necesitadas; abanderan causas ciudadanas y de la clase trabajadora, etcétera.

Es por eso, porque al principio del nuevo milenio, las mujeres no quieren estar tras la voz de los hombres, es necesario que sea la propia voz la que hable en los Congresos. Ya vimos y lo hemos repetido, según mandato constitucional, “Las mujeres y los varones son iguales ante la ley”. Sin faltar a la verdad, se ha demostrado que ha habido mujeres que han desempeñado un papel sobresaliente en el Congreso, que en más de algún caso han superado las expectativas de la población, *verbigracia* cuando Beatriz Paredes Rangel ha contestado los dos últimos informes del Ejecutivo Federal.

Luego, si atendemos a que el listado nominal de electores, que se utilizó en las pasadas elecciones federales, se integró con 30 millones 420 mil 422 mujeres, lo que representaba el 51.76 por ciento, y con 28 millones 361 mil 716 hombres, lo que representaba el 48.24 por ciento, de todo ello es dable concluir que, en un número si no igual, cuando menos deberíamos estar representadas en el porcentaje del 30% que pretendió el propio legislador y no con el 10 u 11% como sucede en los hechos, y, como consecuencia, no pedir otra voz para poder ser escuchadas, que lo ideal sería que fuera semejante el número de legisladores hombres y mujeres para que se dé, en realidad, esa igualdad, más aún si tenemos presente que, por cada 100 mujeres hay 95 hombres en el país.

C) En el Poder Judicial de la Federación

En dicho Poder de la Unión, la participación de la mujer en los puestos de más alta responsabilidad ha sido representado de la siguiente manera:

En 1961 es nombrada ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la primera mujer, doña María Cristina Salmorán de Tamayo, a quien la justicia mexicana mucho le debe. Dicha ministra, cabe resaltarlo, es también la primera mujer en integrar una Suprema Corte de Justicia o Supremo Tribunal a nivel mundial.

Hasta 1975, 14 años después, es cuando se nombra la segunda mujer ministra, Livier Ayala Manzo, quien ocupa el cargo por solo un año, en virtud de su fallecimiento.

En 1976, doña Gloria León Orantes es designada ministra de dicho Alto Tribunal, y ocupa el cargo hasta 1984, en que lo dejó por su defunción, en la Corte, precisamente.

Entre 1983 y 1988, son nombradas las ministras Fausta Moreno Flores, Martha Chávez Padrón, Victoria Adato Green, Irma Cué Sarquís y Clementina Gil de Lester, quienes, de manera conjunta, por única vez en la historia de nuestro Máximo Tribunal, llegaron a ocupar el 20% del total de los ministros.

En atención a la reforma constitucional del Poder Judicial de la Federación en 1995, se designa como novena ministra de la Suprema Corte a doña Olga María Sánchez Cordero de García Villegas.

Por lo que ve a las magistradas, en 1971 fue nombrada la primera magistrada de Circuito, doña Livier Ayala Manzo, quien después fue ministra.

Le siguió en 1974, Luz María Perdomo Juvera, luego, al año siguiente, Gema de la Llata y dos años después, Ma. del Carmen Pérez H.

En aquel entonces, la mayoría de los señores ministros no querían que hubiera mujeres jueces de Distrito. Según decían —me consta lo que decían— por no tener la energía necesaria para conducir un Juzgado de Distrito; tampoco para tratar con delincuentes federales, ni mucho menos para hacer cumplir las determinaciones sobre la suspensión de los actos reclamados en el amparo. Fue necesario que llegara al Máximo Tribunal de Justicia del país, un ministro feminista, gran doctrinista y humanista: don José Alfonso Abitia Arzapalo, para que hiciera la propuesta correspondiente que recayó en la que escribe y así, en 1977, el 18 de enero, se me designó juez de Distrito, siguiendo en su nombramiento, casi un año después, Martha Lucía Ayala León y Fausta Moreno Flores.

Afortunadamente, a quienes nos tocó el privilegio de ser las pioneras, abrir la brecha en el Poder Judicial de la Federación, las funcionarias citadas, hicimos, y seguimos haciendo, sin falsa modestia, un papel decoroso, entregamos lo mejor de nosotras mismas para cumplir cabalmente, con la pulcritud y excelencia requeridas, la alta misión de impartir justicia, acatando de manera irrestricta los mandatos de la Constitución y las leyes que de ella emanan.

Seguramente ese actuar, ha influido para que, en la actualidad, en los cargos de primer nivel en el Poder Judicial de la Federación, las mujeres ocupen un lugar, aunque no igual al en que se encuentran los varones, de alguna manera significativo, si atendemos a que, aparte de la ministra Sánchez Cordero y de la que esto escribe, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito cuyos magistrados de Circuito son en total 537, cuentan con la presencia de 91 magistradas mujeres, lo que representa un 16.95%; las Salas Regionales del Tribunal Electoral cuyos magistrados son 15, cuentan con dos magistradas mujeres; en los juzgados de Distrito que se distribuyen a lo largo y ancho de nuestro suelo patrio, y que son 260, 58 de sus titulares son juezas, es decir mujeres, lo que representa 22.31% de jueces de Distrito.¹⁸

Empero, no obstante ello, queda mucho camino por recorrer, pues si se comparan las cifras anteriores, en el Poder Judicial de la Federación, en puestos del más alto nivel, el género femenino nunca ha alcanzado el 25% en tanto que, tales datos, en números redondos, revelan que en la actualidad, la participación de la mujer en el ámbito jurisdiccional, sólo representa un 10% en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el 14% en la Sala Superior; un 16% en Tribunales de Circuito; el 13% en Salas Regionales; y el 22% en Juzgados de Distrito.

VIII. CONCLUSIONES

Y con esto concluyo, la igualdad de la mujer frente al varón, pese a los avances conseguidos a través de los años merced a la

¹⁸ Datos proporcionados por las direcciones respectivas de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura Federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

entrega desinteresada para obtenerla, de mujeres ejemplares y por qué no decirlo, también de hombres feministas, que no feminoides, y pese también a su existencia constitucional y legal, tal igualdad no ha logrado una consolidación plena, para cuyo cometido somos las mujeres las más comprometidas en aportar todo nuestro esfuerzo, nuestro entendimiento y nuestro corazón. Nuestra participación activa desde el sitio en el que nos toque estar, contribuirá de tal forma que al unirnos y trabajar juntas por el México que queremos, encontremos un México que brinde, en realidad, una gama de oportunidades por igual, sin importar el sexo, máxime si se tiene presente que no es el género lo que puede distinguir a una persona, a un funcionario, a un dirigente bueno de uno malo, capaz de uno incapaz, honesto de uno deshonesto, sino que, la capacidad, entrega, pasión o eficacia personal es la que los identifica y así desde el lugar en donde el hombre y la mujer no se vean como opuestos, como rivales, sino como copartícipes del destino común, es como juntos podemos lograr, con similares derechos y participación en la toma de decisiones, el bienestar del México que anhelamos y merecemos, partiendo de la premisa Constitucional de que los hombres y las mujeres somos iguales ante la ley.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrera Bassols, Dalia y Massolo, Alejandra (coordinadoras), *Mujeres que gobiernan municipios. Experiencias, aportes y retos*, El Colegio de México, México, 1998.
- Bensadon, Ney, *Los derechos de la mujer*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Biblioteca Salvat de Grandes Temas. *La liberación de la mujer*, Salvat Editores, S.A., Barcelona, España, 1973.
- Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, coeditado por la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Editorial Porrúa, México, 2000.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, correspondiente a la Española, 19a. ed., Editorial Espasa Calpe.
- Enciclopedia de México*, coeditada por la propia Enciclopedia de México y por la Secretaría de Educación Pública, México, 1987.
- Programa Nacional de la Mujer, Más mujeres al Congreso*, Secretaría de Gobernación, 2a. ed., México, 1998.
- Reede, Evelyn, *La evolución de la mujer. Del clan matriarcal a la familia patriarcal*, Editorial Fontamara, 2a. ed., México, 1994.
- Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XIII, mayo de 1994, Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito, Editorial Themis.
- Situación de la Mujer en México*, Programa de México para el Año Internacional de la Mujer, 1975.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Códigos Civiles de todas las Entidades Federativas de los Estados Unidos Mexicanos.

Códigos Penales de todas las Entidades Federativas de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

Código Civil Español.

LA CUOTA DE GÉNERO EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXICANA

*Blanca Olivia PEÑA MOLINA**

“Al otorgarse importancia adicional al sexo de los representantes parece que se concediese a éstos mayor discrecionalidad de la que muchos demócratas radicales les han querido otorgar, ya que si se considera que el sexo de los representantes importa, esto ha de ser porque esperamos que las mujeres que actúen como representantes hagan más cosas (o distintas) de las que prometió el partido en sus campañas electorales.”

Anne Phillips

SUMARIO: I. Revés teórico; II. Revés cuantitativo; III. Revés cualitativo; IV. Cuotas y partidos políticos.

I. REVÉS TEÓRICO

Actualmente la calidad de la representación está constantemente puesta en duda, primero porque la idea de participación goza de mejor fama, dado que se participa porque los representantes formales no siempre cumplen con su papel de enlace, en otras palabras, se participa para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, ya que se carece de mecanismos más precisos de *rendición de cuentas* que vinculen más estrechamente a los políticos con las opiniones de aquellos que afirman representar: mayor precisión en los programas electorales de los partidos, mandatos más vinculantes y compromisos explícitos con el electorado. En resumen, la participa-

* Profesora-Investigadora. Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma de Baja California Sur.

ción es condición necesaria pero no suficiente para que la democracia exista; así, frente al dilema de elegir entre un candidato que es carismático o alguien cuyas opiniones se puedan compartir, generalmente los partidos políticos parecen proporcionar la pauta: se pone mayor atención a los programas más que a la persona, con la esperanza de que no nos decepcionarán. De esta forma los partidos políticos transmiten las ideas actuales de la representación como materia de juicio y debate, esperando que los electores desarrollen lealtades políticas en torno a sus programas más que en torno a sus candidatos.

“Pasa a ser menos significativo entonces “quiénes” son los representantes que los programas o políticas que representan; no hay ninguna exigencia adicional de que los representantes “reflejen” las características de la persona o la gente a la que representa.” (Phillips;1999:237).

Cuando se piensa en las asambleas legislativas como una muestra representativa de la nación o de gobiernos locales, se pone atención a la composición de sus fuerzas políticas y el número de representantes, pero rara vez se piensa en las actividades que se realizan, y si los representantes fueron elegidos para actuar ¿qué sentido tiene un sistema de representación que no entrañe ninguna responsabilidad de entrega de resultados políticos? Representar significa actuar en beneficio de los representados de un modo que responda a sus demandas, a pesar de ello, los representantes pueden diferir de aquellos en cuyo nombre actúan —y es casi seguro que difieran— no sólo en sus características sociales y sexuales sino también en su interpretación de lo que son los “verdaderos” intereses de sus electores; a pesar de ello, lo que hace que esto sea representativo es la *exigencia de receptividad*, es decir, de disposición constante a responder. Consecuencia de lo anterior es que este tipo de procesos tienden a reducir la discrecionalidad y la autonomía de los representantes considerados individualmente, y al mismo tiempo resta importancia a quiénes pudiesen ser esas personas, ya que cuanto más radical es la insistencia en la responsabilidad, menos importancia se otorga a quien hace el trabajo de representación. Ante esta situación habría que preguntarse ¿qué importancia tiene el género, la raza, o la etnia como rasgos de identidad de los representantes?; ¿qué sentido tiene incluir cuotas para aumentar la proporción de representantes mujeres?

La pertinencia de esta preocupación radica en el hecho de que las cuotas de género han adquirido cada vez mayor aceptación en las sociedades que se autodefinen como democráticas, y un indicio de ello es el número de partidos políticos y regímenes democráticos —parlamentarios y republicanos— de todo el mundo que han adoptado algún tipo de cuota de género para garantizar que los representantes políticos se escojan con mayor equidad en cuanto a la proporción de mujeres y hombres (Staudt K;1998:77, Fdez. Poncela;1999:32). Resulta paradójico, sin embargo, que frente a la entusiasta celebración del derecho a la diferencia, estos fenómenos entrañen tan sólo una adaptación relativamente modesta a las convenciones de los partidos políticos, pues aunque las cuotas de género exigen a los líderes de los partidos que remedien el desequilibrio numérico respecto al género en la selección de candidatos, siguen dejando al electorado elegir a sus representantes basándose en los programas y la política del partido. A la luz de los resultados obtenidos en el ámbito mundial (cuadro 1) se desprende que la presencia de las mujeres en los parlamentos apenas rebasa el 15%, excepción hecha de los países nórdicos donde el porcentaje asciende a 38.8%; particular atención merece América Latina, toda vez que es a partir de la década de los noventa cuando se empiezan a incluir cuotas de género en sus legislaciones electorales (cuadro 2), a pesar de ello tampoco se aprecian cambios sustanciales en las cifras salvo excepciones (cuadro 3). Con todo, esta modesta adaptación introduce una nota significativamente nueva en el sentido de la representación pues entraña claramente cierta representación, adicional de intereses de grupo además de la representación siguiendo las líneas del partido. Lo anterior pareciera modificar también el sentido de la *responsabilidad política*:

“Al otorgarse importancia adicional al sexo de los representantes parece que se concediese a éstos mayor discrecionalidad de la que muchos demócratas radicales les han querido otorgar, ya que si se considera que el sexo de los representantes importa, esto ha de ser porque esperamos que las mujeres que actúen como representantes hagan más cosas (o distintas) de las que prometió el partido en sus campañas electorales.” (Phillips;1999:240).

Este asunto resulta demasiado polémico en relación con el género, y las posiciones que adopten los distintos partidos políticos resultan básicas en este proceso de reforma de la representación;

varias interrogantes pueden plantearse como consecuencia de lo anterior: ¿cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas a través de los cuales podemos ver a los representantes “representando” los intereses de las mujeres?; ¿se basa esta medida en un esencialismo inadmisibles que presupone que todas las mujeres tienen intereses idénticos?; y si no es así, ¿en qué sentido se está más justamente representado cuando se considera a los representantes como más parecidos a los representados —*representación simbólica*—?¹ Pareciera indiscutible que la respuesta es la rendición de cuentas, la responsabilidad ante el electorado, pero difícilmente se puede concebir dicha rendición de cuentas si no es basándonos en políticas, programas, compromisos, y mecanismos de control, toda vez que sustituir a un hombre por una mujer en un cargo de elección popular o puesto público, puede “apaciguar algunos temores”; sin embargo, este tipo de situaciones tiende a basarse más en la confianza que en la responsabilidad y el compromiso.

¿Qué es entonces lo que se añade con el principio de equidad de género en las asambleas legislativas?; ¿pueden las mujeres aún siendo minoría convertirse en una “masa crítica”² para legislar en forma distinta de sus pares varones?

Si aceptamos que el establecimiento de cuotas pretende garantizar “justa representación” y ésta entraña representación proporcional de acuerdo con características tales como la etnia, la raza o el sexo de las personas, también debería aceptarse que éste es un principio más polémico de lo que sus defensoras y defensores aceptan. Con todo, en los hechos no es menos polémico —si no riesgoso políticamente— ignorar la asimetría que existe entre hombres y mujeres en aquellos espacios donde se deciden los asuntos públicos, pues bastaría con indicar las cifras para justificar su reivindicación. Sin embargo, uno de los problemas que entraña la cuota de género es

¹ La *representación simbólica* alude, por un lado, a las expectativas que las ciudadanas albergan cuando votan por mujeres a ocupar cargos de elección popular y, por otro, cuando los encargados de tomar las decisiones políticas proceden predominantemente de uno de los dos sexos, y al grado de compromiso de las legisladoras respecto de las expectativas y demandas de las mujeres. (Phillips;1999:241).

² El concepto ‘*masa crítica*’ será utilizado como una herramienta analítica para distinguir aquellas situaciones en las cuales el tamaño incrementado de la minoría hace posible que el grupo originariamente minoritario empiece a cambiar la estructura de poder y su propio estatus como minoría.

también de naturaleza epistemológica: cuando se habla de una reforma a la representación política de las mujeres, ¿de qué estamos hablando realmente?

Los enunciados que se someten a examen son los siguientes:

- **Primero:** la demanda de establecimiento de cuotas de género en la legislación electoral mexicana parte del reconocimiento a la diferencia para justificar el principio de discriminación positiva (se discrimina para luego igualar ante la ley), sin embargo, el uso del término “*cuota de género*” es incorrecto si atendemos al hecho de que la selección de candidatos a ocupar cargos de elección popular se hace en función de la diferencia sexual de las personas y no de su identidad. En concordancia con lo anterior y aunque el término cuota de género alude a hombres y mujeres, éste se fundamenta en una premisa filosófica que atribuye una esencia de valor universal a la categoría “mujer” que no reconoce el carácter precario y contingente en la constitución de la identidad de las personas donde el género es solo un rasgo, de ahí que dicho supuesto presente reveses y matices importantes según el contexto político en el que se despliega su actuación. A lo sumo, las cuotas de género o principio de discriminación positivo constituyen *acciones afirmativas* que pertenecen al campo de la *política de la presencia*, estrategia conscientemente *reformista* que se aplica en las democracias liberales con la intención de revertir la subrepresentación de que son objeto las mujeres aunque no la hagan segura.
- **Segundo:** el impacto que tuvieron las reformas a la representación política de las mujeres efectuadas en 1993³ y 1996 al Cofipe, indica que éstas no se tradujeron en un incremento importante en el número de mujeres en el Congreso de la Unión, toda vez que la

³ La reforma al Artículo 175, Inciso 3 del Cofipe se efectuó el 11 de septiembre de 1993 y quedó redactada de la siguiente forma: “*Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular*”. De esta forma se materializó la primera acción afirmativa en favor de una *reforma a la representación política* de las mujeres en su lucha por la equidad de género, conquista que, sin embargo, no estuvo exenta de críticas, fundamentalmente por el hecho de que una ley no puede establecer disposiciones cuyo cumplimiento, además de no ser obligatorio, se sujeta a lo que en este caso determinan los partidos políticos, así como también por el hecho de que una disposición de este tipo constituía, paradójicamente, una *forma de discriminación* aunque fuese positiva y que abre el espacio a otros grupos en el futuro.

postulación de un mayor número de candidatas por parte de los partidos políticos que participaron en las elecciones federales de 1994, 1997 y 2000, apenas pueden ser consideradas como condición necesaria pero no suficiente para garantizar su acceso: los factores determinantes han sido el grado de *competencia y competitividad electoral* entre los partidos políticos que las postulan.

- **Tercero:** estudios preliminares que favorecen el análisis comparativo de corte cualitativo entre los ámbitos federal y local, revelan que la actuación política de las mujeres en las asambleas legislativas no sigue una dirección unívoca, toda vez que se advierten diferencias sustanciales en sus perfiles socioprofesionales, trayectorias políticas, intereses, estrategias esgrimidas, opiniones y experiencias determinadas en buena medida por el contexto social, la línea de sus partidos así como el nivel de competencia y competitividad electoral. La afirmación de que *no existe alianza natural* entre las mujeres que ocupan cargos de elección popular, encierra un interesante problema digno de reflexión: el caso de Baja California Sur constituye un buen ejemplo para ilustrar lo anterior.
- **Cuarto:** la reforma efectuada al Cofipe en el 2002 donde se incluye la cuota de género con carácter de obligatoriedad para todos los partidos políticos, presenta serios obstáculos para garantizar su cabal cumplimiento, tanto desde el punto de vista de las fórmulas para integrar las candidaturas por género, de los compromisos explícitos de los partidos políticos para favorecer la equidad, así como de la ausencia de estrategias claras en la rendición de cuentas que sean independientes del sexo de los representantes.

II. REVÉS CUANTITATIVO

Para evaluar el impacto de las reformas efectuadas al Cofipe en 1993 y 1996⁴ en materia de cuota de género se realizó un análisis comparativo entre los porcentajes que los partidos políticos otorgaron a las candidaturas de mujeres por principio y titularidad, así como los resultados obtenidos para ambas cámaras.

⁴ En el mes de noviembre de 1996 y en el marco de una **nueva reforma al Cofipe**, el Congreso de la Unión promovió de nuevo una serie de acuerdos y diálogos plurales con la intención de 'doblegar' la resistencia aún existente entre legisladores para reconocer en las

La cuota de género en la legislación electoral mexicana

Postulaciones a cargo de mujeres elección popular	1997		2000		Diferencia %		
	Total	Mujeres	Porcentaje	Total		Mujeres	Porcentaje
Total	8512	2158	25.4	5890	2009	34.1	8.7
Senadores	512	128	25.0	906	279	30.8	5.8
MR	-	-	-	522	134	25.7	-
Propietarios	-	-	-	261	38	14.6	-
Suplentes	-	-	-	261	96	36.8	-
RP	512	128	25.0	384	145	37.8	12.8
Propietarios	256	51	19.9	192	65	33.9	14.0
Suplentes	256	77	30.1	192	80	41.7	11.6
Diputados	8000	2030	25.4	4984	1730	34.7	9.3
MR	4800	1017	21.2	2622	679	25.9	4.7
Propietarios	2400	361	15.0	1311	201	15.3	0.3
Suplentes	2400	656	27.3	1311	478	36.5	9.2
RP	3200	1013	31.7	2362	1051	44.5	12.8
Propietarios	1600	470	29.4	1181	429	36.3	6.9
Suplentes	1600	543	34.0	1181	622	52.75	18.75

Fuente: Más mujeres al Congreso. Pronam, 1997. Mujeres y Hombres en México. Conmujer. INEGI, 2000.

A primera vista destaca que entre las elecciones federales efectuadas en 1997 y el 2000, las candidaturas globales para mujeres se incrementaron para ambas cámaras en un 5.8% y 9.3% respectivamente, en números absolutos la cifra fue menor en el caso de la cámara baja (de 2,030 a 1,730 candidatas). Lo anterior se explica porque dichos porcentajes están calculados con base en el total de candidatos hombres y mujeres por ambos principios y titularidad en cada proceso electoral, y las cifras variaron por el tipo de elección que se efectuó en ambos casos.⁵

- a) En el caso de la Cámara de Senadores donde sólo es posible comparar porcentajes de las candidaturas por el principio de RP encontramos que el porcentaje a ocupar un escaño como senadoras propietarias se incrementó un 14.0% y para suplentes en un 11.6%.
- b) Por lo que atañe a la Cámara de Diputados por el principio de MR tenemos un incremento poco significativo del 0.3% para ocupar una curul como diputadas propietarias y un 9.2% como diputadas

mujeres capacidad para desempeñarse políticamente y revertir la subrepresentación; del cabildeo resultó un acuerdo para adicionar la fracción XXII transitoria al artículo 1° del Código, lugar donde se señala que *“los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres”*, sin embargo, esta medida también fue objeto de debate y desacuerdo, incluso desde la óptica de las propias mujeres. Uno de los argumentos más utilizados ha sido el que la cláusula de cuotas en la legislación electoral no estipula la forma en que los partidos deben garantizar el 30%, y al no existir reglamentación para su cabal cumplimiento se deja en libertad a los partidos y al grado de conciencia adquirido por sus militantes y directivos para aplicar dicho ordenamiento (Hernández;2000:13); en este sentido, la única consejera mujer del Instituto Federal Electoral, Jacqueline Peschard, afirmó: *“que es en la formalidad donde se cumple la disposición de aplicar la cuota a los partidos políticos..”*, ya que, *“a diferencia de este artículo con otros transitorios —que tienen vigencia durante un tiempo específico y por eso no están incorporados al cuerpo de la ley—, en este caso se trata de un artículo transitorio permanente, sobre todo porque se integra en el proceso de reforma de 1996, aceptado por los legisladores al final, en el último minuto..”*, razón por la cual la reforma de representación fue incompleta, más aún, ambigua, pese a ello a los consejeros les sirvió para obligar a los partidos a cumplir con sus estatutos, tal como lo señala el artículo 1°, fracción transitoria XXII del Cofipe ya citada.

⁵ La Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de los cuales dos son electos en cada Estado y en el D.F., según el principio de MR y uno es asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes son elegidos por el principio de RP y votados en una sola circunscripción plurinominal nacional. En 1997 se eligieron 32 senadores propietarios y sus suplentes según el principio de RP hasta que finalizó la LVII Legislatura, de acuerdo a los términos del artículo noveno transitorio del Cofipe.

suplentes. La diferencia por el principio de RP es notable, ya que para diputadas propietarias por este principio se observa un incremento del 36.3% y para las suplencias del 52.7%. Lo anterior permite afirmar que en el caso de las candidaturas para diputados y senadores, tanto en las modalidades de MR como de RP, los porcentajes favorecen a los hombres en términos generales, pero las diferencias se acentúan especialmente en el caso de las candidaturas de propietarios y sólo disminuyen en las de suplentes.

La composición de listas y distribución de lugares que los partidos políticos otorgaron a las candidaturas de mujeres en las elecciones del 2000 fueron:

- a) Del total de candidaturas de mujeres por los principios de MR y RP, con titularidad de propietarias y suplentes en ambas cámaras, el partido político que más mujeres postuló fue el Partido Democracia Social con el 40%, le siguió Alianza por el Cambio con 35% y Alianza por México 33%; el PRI y el PARM postularon igual porcentaje, 31%.
- b) Los porcentajes correspondientes al número total de candidatas por principio y titularidad para la Cámara de Senadores indica que el 33.9% corresponde a diputadas propietarias por el principio de RP, y un 14.5% por el de MR; las suplencias fueron más altas por el principio de RP 41.7%. Para la Cámara de Diputados las cifras son ligeramente superiores, pues para senadoras propietarias por el principio de RP se postuló un 36.3% y un 15.3% por el de MR; las suplencias siguieron la misma tendencia, por RP 52.7% y por MR 36.5%.
- c) Respecto al porcentaje de candidaturas de mujeres por partido o alianza política a la Cámara de Senadores tenemos que el mayor porcentaje correspondió al PARM con 31.6%, siguiéndole Democracia Social con el 31.3% y Alianza por México con el 30.2%. En la Cámara de Diputados el Partido Democracia Social postuló el 42.2% de mujeres, el PARM un 34.1% y Alianza por México 28.3%.
- d) Los partidos que menos mujeres postularon para ocupar escaños en el Senado fueron el PRI (18.8%), Alianza por México (17.7%) y Centro Democrático (17.7%); para el caso de la Cámara de Diputados fue Alianza por el Cambio quien menos mujeres candidatas tuvo, alcanzando apenas el 18.6%.

PROCESO DE ELECCIONES FEDERALES DEL 2000
PORCENTAJE DE CANDIDATURAS DE MUJERES
AL CONGRESO DE LA UNIÓN
POR PARTIDO POLÍTICO, ALIANZA O COALICIÓN

Partido o Coalición Política	% de mujeres candidatas a senadoras	% de mujeres candidatas a diputadas
PARM	31.6	34.1
Democracia Social	31.3	42.2
Alianza por México	30.2	28.3
PRI	18.8	20.4
Alianza por el Cambio	17.7	18.6
Partido de Centro Democrático	17.7	21.1

Fuente: Agenda Afirmativa, Consorcio para el Diálogo y la Equidad, año 2, número 12, mayo/junio, México, 2000.

Tomando en consideración las cifras anteriores se puede establecer que los partidos políticos que cumplieron o rebasaron la cuota del 30% para candidaturas de mujeres a ocupar escaños o curules no constituyen fuerzas políticas con margen de competencia electoral (PARM y Democracia Social)⁶ razón por la cual las posibilidades de ganar fueron muy limitadas; segundo, las mujeres siguen siendo “preferidas” por los partidos políticos como candidatas suplentes por el principio de RP, cumpliendo así con la cuota establecida en el Cofipe que en ese momento sólo exigía el 30% mínimo para un género del total de candidatos independiente del principio y titularidad asignado (cuadros 4 y 5).

Si bien los números no pueden explicarlo todo, son indicadores importantes para caracterizar la estrategia que los partidos políticos eligen para cumplir con el requisito de la cuota, pero nada dicen respecto las razones por las que una mayoría de mujeres siguen siendo consideradas mayoritariamente para las suplencias —so-

⁶ A excepción de Alianza por México que para la Cámara de Senadores cubrió con lo estipulado por el Cofipe postulando el 30.2%.

bre todo las que no se harán efectivas—, o bien ocupando lugares muy bajos en las listas a diputados plurinominales, amén de aquella utilizada para asignarles diputaciones de MR en distritos donde el partido tiene pocas posibilidades de ganar. Con todo resulta importante señalar que, en el caso de las mujeres, la postulación de un mayor número de candidatas por parte de los partidos políticos que participan en una contienda electoral apenas constituye una condición que habilita las pautas de acceso a una asamblea legislativa, toda vez que el factor determinante es el grado de *competitividad electoral* entre los partidos que las postulan, como ya se indicó. Asimismo, se deduce que son el principio de RP con la titularidad de propietario y suplente, la modalidad que históricamente ha permitido incrementar el número de mujeres en el Congreso de la Unión.

Esta afirmación no contempla las circunstancias particulares que determinan la composición de candidaturas en cada uno de los partidos políticos o alianzas entre ellos, aspectos que están determinados por las contingencias propias de cada proceso electoral y el cumplimiento de lo estipulado en materia de cuotas en sus estatutos. Sin embargo, constituye un dato útil para argumentar que en política no importa sólo el número de mujeres que participan en una contienda, sino quiénes son, a qué partido representan y su grado de competitividad, bajo qué principio y titularidad son postuladas, y cuáles son sus compromisos, variables que suponen cambios en las actitudes y conducta de quienes toman este tipo de decisiones al interior de los partidos, y que tienen que ver tanto con su proceso de democratización interno, como del contexto en el cual se desenvuelven; en este sentido las reformas al Cofipe y estatutos de los partidos políticos, si bien necesarias según el punto de vista de quienes argumentan a favor de las cuotas, no son suficientes para garantizar un mayor acceso de mujeres al ejercicio de cargos de elección popular. A partir de este razonamiento —y aunque no lo haga seguro—, sólo los partidos políticos con mayor grado de competencia electoral que incorporan un mayor número de mujeres en sus candidaturas, aumentan la probabilidad de revertir la subrepresentación del género femenino en las asambleas legislativas.

A finales del 2001 diputadas de la LVIII Legislatura acordaron impulsar una nueva reforma al Cofipe, para crear un mecanismo

que garantizara el acceso de un mayor número de mujeres a candidaturas de elección popular, así como su participación equitativa en la política (Cámara de Diputados; Boletín no. 0727;2001); durante la sesión en el Congreso se pronunciaron a favor diputadas de prácticamente todos los partidos políticos con representación en esa asamblea legislativa, donde se argumentó que los derechos políticos del sector femenino son irrenunciables y deben plasmarse en la normatividad a fin de garantizar su cabal cumplimiento. En marzo de 2002, la diputada por el PRD, Ángela Sánchez Lira, declaró que era casi seguro que se aprobara una nueva reforma de ley al Cofipe, la cual vendría a asegurar que en las listas de candidatos a ocupar un cargo de elección popular —diputados y senadores— que presenten los partidos políticos, no excedan más del 70% de representantes de un mismo género. Esta iniciativa de ley fue presentada ante el pleno de la Cámara baja por la diputada perredista Hortensia Aragón el 9 de noviembre del 2000, propuesta que hicieron suya las Comisiones de Equidad y Género⁷ y la de Puntos Constitucionales; la iniciativa contempla la modificación de dos artículos del Código, agrega dos preceptos nuevos y un artículo transitorio.

La iniciativa de reforma al Cofipe, durante los meses de marzo y abril de 2002, suscitó un amplio debate y cabildeo en la Cámara de Diputados, destacando el hecho de que al interior de algunos partidos políticos no existía acuerdo unánime respecto al establecimiento de cuota para favorecer las candidaturas de mujeres. Así, por ejemplo, Felipe Bravo Mena, quien al ser reelecto para un nuevo período de tres años al frente del Comité Ejecutivo Nacional

⁷ Teniendo como objetivo fundamental abordar la problemática de las mujeres, hay que destacar que el 75% de las iniciativas de ley sobre el tema en la década de los noventa del siglo XX, fueron propuestas por este organismo: “Además del Parlamento de Mujeres en 1998, se ha instalado una Comisión Bicameral, y organizó un Foro del Parlamento en 1998, todo ello persiguiendo la recolección y consulta de propuestas e iniciativas de género. Dicho ejemplo ha cundido en algunos congresos de los estados de la República en cuyo seno se han creado organismos con características similares” (Fdez. Poncela;1999:72, Salinas;1998:191). Otra de las acciones afirmativas que las Comisiones de Equidad y Género de la Cámara de Diputados y de Senadores han materializado, es la aprobación del proyecto de ley para la creación del Instituto Nacional de las Mujeres en noviembre del año 2000. El INM coordina tres programas a nivel nacional, a saber: el Proequidad, el Pronavi y el IEPG (cfr. Anexo documentos).

(CEN) del Partido Acción Nacional (PAN) en marzo del 2002, si bien se comprometió a brindar más oportunidades de participación política a las militantes del blanquiazul, frente a la iniciativa de reforma reconoció que existían opiniones opuestas entre quienes la apoyaban y quienes preferirían que el criterio de asignación de candidaturas fuese por *mérito y trayectoria* y no por razones diferenciadas de sexo:⁸ Por su parte, Margarita Zavala, Secretaria de Promoción Política de la Mujer del PAN, declaró:

“En el PAN hay posturas encontradas sobre las cuotas de género. Hemos quienes reivindicamos la necesidad de acciones afirmativas a favor de las mujeres, pero tampoco creemos que las cuotas sean la panacea sino que forman parte de una estrategia para integrar en mayor medida a las mujeres en la política.” (R.Maya, CIMAC;2002:febrero 21).

Postura similar mantuvo el PRI, dado que la iniciativa de reforma provocó división en las filas de su bancada a tres días que concluyera el período ordinario de sesiones:

“...diputados y diputadas afines al [nuevo] presidente del tricolor, Roberto Madrazo y la secretaria general Elba Esther Gordillo, [habían] decidido retrasar la discusión ante la molestia de sus dirigentes por no haber sido consultados sobre las modificaciones al Cofipe...malestar de la cúpula priísta [por tener que negociar] con la presidenta de la mesa directiva de la Cámara baja, Beatriz Paredes, la posible aprobación a esta iniciativa de decreto” (R. Maya; CIMAC;2002:abril 26).

Entre las declaraciones a favor de la reforma destaca la que hizo la directora de Capacitación Cívica del IFE, María del Carmen Alanís; en entrevista la funcionaria calificó como desafortunado

⁸ Un ejemplo que ilustra esta situación fue el recurso de inconstitucionalidad presentado por Bravo Mena como líder nacional del PAN, en contra de las reformas al Código Electoral del Estado de Coahuila, por considerar que se transgredía el artículo 4º Constitucional donde se establece la igualdad entre hombres y mujeres. La reforma al Código de esta entidad establece que las candidaturas a diputados propietarios y suplentes no excederán del 70% para un mismo género por ambos principios. Si bien Bravo Mena desistió del trámite de este recurso de inconstitucionalidad al aceptar que se contraponía con los estatutos de su partido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación continuó con el proyecto de resolución y defendió la facultad de las legislaturas locales para regular las bases del funcionamiento del principio de representación proporcional, ya que la Constitución no establece lineamientos al respecto. La Corte decidió que esos artículos no transgreden el principio de igualdad entre hombres y mujeres, ya que en el caso de que algún partido político o coalición se excediera de ese porcentaje, la única consecuencia sería que la primera diputación de representación proporcional se otorgue a alguien del género subrepresentado (CIMAC;2002:febrero 20).

que este tipo de medidas legislativas tengan que plasmarse para obligar a que exista una representación por cuotas de género:

“Antes yo me oponía a la existencia de cuotas porque me preguntaba que cómo era posible que tuviéramos que establecer determinada cantidad de cargos en la ley para que las mujeres podamos acceder a la toma de decisiones; sin embargo, ante esta cultura política incipiente es importante que sí quede plasmado en las leyes.”

También consideró que era muy oportuna la iniciativa de reforma, pues además de ser presentada por los tres partidos con mayor representación en la Cámara de Diputados, se muestra que la sociedad está interesada en que haya mayor representación política de las mujeres. Asimismo, explicó que aunque en la actual legislación electoral ya se tenía prevista una representación máxima de 70 por ciento para cualquiera de los géneros, esa disposición se había convertido en un mero requisito para el registro de candidatos, pues en la práctica la subrepresentación de las mujeres continuó:

“En el año 2000 los partidos políticos cumplieron con registrar 30 por ciento de mujeres candidatas: pero como suplentes o en los últimos lugares de las listas de representación proporcional.”

Para finalizar la funcionaria apuntó que el IFE trabaja con perspectiva de género pero sin contar con un programa particular para las mujeres:

“Consideramos a la perspectiva de género como la igualdad de oportunidades para ambos sexos, y eje trasversal en todos y cada uno de los programas y políticas que lleva a cabo el Instituto.” (R.Maya, CIMAC;2002:abril 16).

Por su parte y con motivo del aniversario del sufragio femenino en México, María de los Ángeles Sánchez Lira diputada del PRD, afirmaba que era necesario e impostergable derribar las fronteras que mantienen a las mujeres lejos de los cargos públicos y privados, en los que las decisiones tienen incidencia en la vida del país, abundando que los derechos políticos del sector femenino son irrenunciables y se manifestó a favor de la reforma al Cofipe; similar posición asumió la diputada petista Rosa Delia Cota Montaña,⁹ quien dijo que la sociedad mantiene grandes tabúes, prejuicios y

⁹ Primera diputada por el Estado de Baja California Sur que accede a un cargo de elección popular como candidata propietaria por el principio de representación proporcional en las elecciones efectuadas en 1999.

obstáculos que inhiben la capacidad transformadora y la lucha por los derechos políticos y ciudadanos de la mujer.

Finalmente, el 29 de abril de 2002, el proyecto de dictamen¹⁰ para las reformas al Cofipe fue aprobado en lo general y por unanimidad, durante la reunión de las comisiones de Equidad y Género y Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, con 45 votos a favor y ninguno en contra, documento consensuado por los principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) quedando pendiente de aprobación al día siguiente por el pleno de la Cámara de Diputados. Así, el 30 de abril el Senado de la República, y previa votación favorable en la Cámara de Diputados, aprobaba con 81 votos a favor y ninguno en contra las reformas electorales que permiten “*avanzar en la ejecución de acciones afirmativas tendientes a erradicar la discriminación hacia las mujeres en los cargos de elección popular*” como establece el propósito del dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos en la Cámara Alta, y que garantizan una presencia mínima del 30% para cualesquiera de los sexos en las candidaturas para diputados y senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Cabe señalar que la discusión y negociación más fuerte se dio en la Cámara de Diputados, donde legisladoras de todos los partidos se unieron para esta aprobación y trabajaron en ello desde la legislatura pasada. En esta ocasión, y a pesar de que hasta la última hora corrió el riesgo de irse al siguiente período de sesiones, funcionó la solidaridad de género que las diputadas aplicaron como estrategia logrando trascender posiciones partidistas.

La reforma a la representación política de las mujeres efectuada este año permitió incluir formalmente la denominada cuota de género, con ello México se pone a la par con otros setenta y tres países que en sus legislaciones establecen un sistema de cuotas en beneficio de la población femenina; sin embargo, cabe aclarar que el efecto real del establecimiento de la cuota 70/30 para la repre-

¹⁰ Cfr. Anexo Documentos y *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 990-IV, martes 30 de abril de 2002; página internet.

sentación de género no viene dado mecánicamente por el carácter de obligatoriedad del cupo representativo en las candidaturas, toda vez que la clave está en el tipo de distrito electoral y en el orden de las candidaturas con posibilidades de elección:

- Una limitación es que las candidaturas a distritos uninominales por el principio de mayoría relativa tienen el inconveniente de hacer imposible la distribución por “fragmentos” en la representación, razón por la cual los escaños no pueden ser asegurados a ningún género; así ocurre con los 300 escaños federales y los 21 de las legislaturas estatales;
- El orden de los lugares en la lista de candidatos con posibilidades de elección continuará siendo facultad discrecional de los partidos políticos para colocar las cuotas en distritos donde las mujeres pueden perder frente a candidatos masculinos de otros partidos, amén de que los otros partidos pueden hacer simétricamente lo mismo; el resultado de una situación tal, es que todos los partidos cumplirían con la cuota establecida, pero ninguna mujer resultaría electa;
- Técnicamente las listas plurinominales por el principio de representación proporcional con distribución equitativa del orden de las candidaturas son la vía más efectiva para asegurar la representación de un mayor número de mujeres.

Hasta aquí el panorama que se presenta en el ámbito federal apenas y permite establecer algunas de las características y tendencias respecto a la reforma de la representación política de las mujeres mexicanas; pues si bien es cierto que está:

“...probado y comprobado que son las mujeres las más interesadas en las causas de las mujeres...” (Fdez. Poncela;1999:72)

—Prueba de ello son los consensos y convergencia plural de mujeres de distintos campos de actuación, filiación política e ideológica—, lo cierto es que acciones afirmativas de este tipo requieren de una interpretación que trascienda el esencialismo manifiesto en la categoría “ser mujer”, aunque ello obligue a cuestionar la tensión permanente entre los principios de igualdad y diferencia exigidos por las mujeres en el mundo contemporáneo, amén de un análisis de más largo plazo para evaluar los resultados.

Particular atención merece el estudio de la tendencia que se observa en materia de cuota de género en las reformas efectua-

das —o en proceso— a las leyes electorales de los estados,¹¹ el impacto que éstas han tenido en la composición por sexo de sus asambleas legislativas, así como las acciones afirmativas de las legisladoras con perspectiva de género. Toda vez que estudios de corte cualitativo revelan que el hecho de ser mujer y ser política no necesariamente se traduce en compromisos claros para legislar a favor de las mujeres a quien simbólicamente se representa, dado que muchas de las iniciativas de reforma de ley, o acuerdos económicos, son impulsadas en ocasiones por sus pares varones: tal es *el caso del Congreso del Estado de Baja California Sur*.

III. REVÉS CUALITATIVO

La presencia de mujeres en la administración pública local y cargos de elección popular en Baja California Sur, no corresponde cronológicamente con lo acontecido en el ámbito federal; lo anterior se explica, por lo menos parcialmente, debido al estatuto político de territorio y las características particulares de la clase política emergente, amén de la ausencia de formas de organización autónomas de mujeres al margen de los movimientos civilistas o su participación en algunos partidos políticos. A manera de resumen y al momento actual, es posible afirmar que la liberalización política promovida en el ámbito nacional, la autonomización y ciudadanización de los organismos electorales y la nueva competencia política que se vive en la entidad, han provocado cambios en la legislación electoral, condiciones que también han repercutido en la recomposición del sistema de partidos (cuadro 6). Sin embargo, en materia de reformas a la representación política de las mujeres en el ámbito local queda mucho camino por recorrer, pues no será sino en fecha próxima que el Congreso Local discutirá la inclusión de la cuota de género con el 70% y 30% en el marco de la reforma a la ley estatal electoral, iniciativa que la fracción priísta presentó en mayo de este año y que, contrariamente a lo que se piense, no cuenta con ninguna diputada mujer.

¹¹ Valga señalar que a la fecha son once los estados en el país que cuentan con la inclusión de cuotas de género en sus leyes electorales: Chihuahua, Durango, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Colima, Distrito Federal, Estado de México y Coahuila. *Cfr.* cimacnoticias.com

Ante la ausencia de una cuota de género en la ley electoral que obligue a los partidos a garantizar equidad en la selección de candidatos, dicha responsabilidad ha sido facultad discrecional de cada una de las fuerzas políticas para incorporar en sus listas a un mayor número de mujeres. Amen de los reducidos porcentajes que las mujeres han representado en las diez legislaturas de la entidad, el número total de diputados propietarios ha sido de 148 de los cuales el 86.4% han sido hombres y el 13.5% mujeres, un análisis comparativo de lo que aconteció en 1999 y en el 2003 permite una caracterización más precisa de la tendencia observada.¹²

En las *elecciones para integrar la IX Legislatura* (1999) sólo postularon candidatos seis partidos políticos; las candidaturas por sexo arrojaron los siguientes datos:

- Del total de candidatos a diputados propietarios por ambos principios incluyendo a todos los partidos el 80.5% fue hombres y el 19.4% para mujeres.
- Para diputados propietarios por ambos principios el Partido Popular Socialista fue el que postuló el porcentaje más alto (35.2%), y de los partidos con mayor margen de competencia electoral la Coalición Democrática y del Trabajo le siguió con un 22.2%, el PAN y el PRI postularon igual porcentaje, 14.2%.

¹² De la primera a la sexta legislatura el congreso contó con una diputada propietaria por el PRI, y a partir de la séptima su número se incrementó a dos diputadas por el PAN, rompiendo así con la tendencia histórica de otorgar una cuota mínima de representación al sector femenino del PRI; la octava legislatura tuvo una diputada priísta y una panista. En la legislatura pasada se duplicó de nuevo esta tendencia incrementando su número a cuatro diputadas, dos por el PRD, una por el PT y otra por el PRI; en la actualidad seis diputadas propietarias ocupan una curul, cuatro por el PRD, una por el PVEM y otra por el PAS. Destaca que el partido político por el que un mayor número de mujeres han logrado ocupar una curul es el PRI, siguiéndole el PRD y posteriormente el PAN; lo que resulta significativo es que siendo el PRI la fuerza política que gobernó en esta entidad durante ocho legislaturas consecutivas (1975-1999), las mujeres se encuentren subrepresentadas, a diferencia de lo que se observa en el caso del PRD que con apenas dos legislaturas (1999-2005) la cifra en el número de legisladoras constituye un dato inédito; como inédito el que dos partidos políticos con escasa presencia en la entidad como el PVEM y el PAS hayan colocado a dos diputadas propietarias por el principio de RP. Como puede apreciarse, la representación política de las mujeres a pesar del incremento en su número, continúa siendo muy baja, alcanzando su mayor porcentaje (28.5%) en la legislatura actual; lo anterior se explica si atendemos a los siguientes factores: composición de candidaturas de los partidos políticos en contienda, el cumplimiento de la cuota de género contemplada en los estatutos de algunos de ellos, así como el marco legal existente en materia electoral en el ámbito local.

- En el caso de las suplencias por ambos principios el Popular Socialista postuló un 41.1% de mujeres, siguiéndole el Verde Ecologista con 36.3%, Acción Nacional con 28.5%, la Coalición con 22.2% y el PRI con 19%.

En el caso de las *elecciones celebradas en el 2002* para integrar la X Legislatura, participaron un total de ocho partidos políticos; las candidaturas por sexo arrojaron las siguientes cifras:

- Del total de candidaturas por sexo considerando a todos los partidos, el 76.9% fue para hombres y el 23.0% para mujeres.
- El partido político que más mujeres postuló como candidatas a diputadas propietarias por los principios de MR y RP fue el Partido Alianza Social (35.2%), de los partidos con mayor competencia electoral la Coalición Democrática y del Trabajo incluyó en sus listas a un 30%, el PAN al 19.0% y el PRI tan sólo al 4.7%.
- Las candidaturas para suplencias por ambos principios otorgan al PRI el porcentaje más alto para mujeres (42.8%), siguiéndole Acción Nacional con un 38.9% y la Coalición un 25%.

DIFERENCIAS PORCENTUALES DE CANDIDATOS
 A DIPUTADOS PROPIETARIOS
 MR Y RP, PARTIDO POLÍTICO Y SEXO
 ELECCIONES 1999 Y 2002

Partido Político o Coalición	Elecciones 1999		Elecciones 2002		Diferencia porcentual hombres	Diferencia porcentual mujeres
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres		
PAN	85.7%	14.2%	80.9%	19.0%	- 4.8%	4.8%
PRI	85.7%	14.2%	95.2%	4.7%	9.5%	- 9.5%
CDyT	77.7%	22.2%	70%	30%	- 7.7%	7.8%
PVEM	90.0%	9.0%	76.4%	23.5%	- 13.6%	14.5%

Fuente: Instituto Estatal Electoral; cuadro elaborado por la autora.

Nota: El cuadro sólo contempla candidaturas de partidos políticos que contendieron en ambas elecciones y que presentan mayor competitividad electoral en el ámbito local.

Durante el proceso electoral efectuado en el 2002, los resultados arrojaron un incremento en el número de diputadas propietarias

para la X Legislatura, seis en total: cuatro diputadas propietarias por el principio de MR de un total de seis postuladas por la Coalición PRD-PT; las otras dos diputadas ganaron por el principio de RP por dos partidos políticos de oposición, el PVEM y el PAS. Este incremento en el número de mujeres es inédito si atendemos a la tendencia observada por lo menos de la primera a la octava legislatura que mantuvo una cuota mínima de representación para mujeres (PRI); sin embargo, es necesario hacer un breve análisis sobre los compromisos adquiridos durante sus campañas para legislar a favor de las mujeres respecto de sus prácticas reales.

Los testimonios orales obtenidos de las diputadas y exdiputadas sudcalifornianas, permiten confirmar que el acceso a un cargo de elección popular confiere a las mujeres poder de decisión sobre una amplia gama de asuntos públicos, dentro de los cuales se encuentran algunos relacionados con problemas de género. Las experiencias narradas refuerzan la hipótesis de que las mujeres en política, por lo general, están sobredeterminadas por los intereses y línea de sus respectivos partidos, antes que por su condición de mujeres y solidaridad de género. De ahí que las estrategias de negociación y consenso tienen que ser deliberadas, sobre todo cuando a la subrepresentación de las mujeres en las asambleas legislativas se suma la condición de pertenecer a partidos minoritarios que no tienen grupo parlamentario en la asamblea. Por lo anterior, puede afirmarse que la posibilidad de que la minoría numérica de legisladoras en el Congreso se transforme en “masa crítica” depende, en este caso, de la voluntad política de las mujeres que cuentan con grupo parlamentario fuerte, dado que son éstas las que tienen mayores posibilidades de “negociar” y establecer alianzas estratégicas con sus correligionarios varones para impulsar y/o apoyar las iniciativas de otras legisladoras.

La contundencia de las opiniones vertidas que niegan la existencia de “alianza natural” entre las mujeres que advienen lo público es sorprendente. Más aún, el hecho de que un número importante de ellas son priístas que ocuparon una curul en el Congreso Local, y como puede desprenderse de sus testimonios, al interior de su partido no provenían de los mismos sectores, tampoco compartían visión respecto a la estrategia a seguir para que las mujeres accedieran a un número más elevado de candidaturas o

cargos en la administración pública. Los testimonios ofrecen numerosos ejemplos como para suponer que tanto las candidaturas como los cargos para mujeres en administraciones anteriores eran resultado de negociaciones y forcejeos entre distintos sectores del partido, donde el sector femenino tuvo escasa presencia y poder de influencia aunque contara con el apoyo discrecional del gobernante en turno. Asimismo, la mayoría de las mujeres entrevistadas no justifican la existencia de secciones femeniles en sus partidos políticos, situación paradójica si atendemos al hecho de que algunas de ellas accedieron por esa vía a su candidatura y cargo de elección. La opinión de que las secciones femeniles dividen a las mismas mujeres es la más consistente, toda vez que a su interior las mujeres se aglutinan en torno a grupos liderados por distintos actores políticos que las coloca en situación de conflicto.

Respecto a las llamadas acciones afirmativas o principio de discriminación positivo concebidas como *políticas correctoras y de compensación* capaces de crear, o recrear “iguales oportunidades”, es decir, iguales posiciones de partida para todos, las legisladoras no comparten la idea de que sólo ellas deben defender los intereses de las mujeres a quienes voluntaria o simbólicamente representan, lo cual se aprecia en la persistencia de políticas concertadas entre las diputadas de distintos partidos para promover iniciativas. Prevalece el principio de que las mujeres deben luchar en condiciones de igualdad al igual que sus correligionarios, demostrar capacidad, experiencia y habilidades para ser reconocidas por sus méritos y no sólo para cubrir la cuota. De esta forma y entre los argumentos que se esgrimen para apoyar la iniciativa de la cuota de género, el más consistente es el carácter de *obligatoriedad* que tendría para la postulación de un número mayor de mujeres, considerada *medida necesaria* habida cuenta de los obstáculos que enfrentan para asegurar candidaturas frente a sus pares varones. Esta medida, sin embargo, es calificada de *transitoria*, pues cuando las condiciones sociales y culturales favorezcan la equidad de género dejarían de justificarse.

El único criterio que aparece como punto de “acuerdo” entre quienes se manifiestan a favor y quienes manifiestan reservas a las cuotas, lo constituye el *reconocimiento al mérito y la trayectoria* de los y las candidatas, en otras palabras, el hecho de ser mujer y cubrir una cuota, no son razones suficientes para garantizar que se cum-

pla adecuadamente con la función de legislar, y mucho menos de hacerlo con la expectativa de que se incorpore la perspectiva de género. Al respecto el punto de ruptura o debate que subyace en los argumentos son por un lado la defensa al *principio de igualdad* versus la defensa del *principio de la diferencia*; quienes defienden el trato no diferenciado entre hombres y mujeres consideran que la competencia por las candidaturas y los cargos debe darse en todos los sectores del partido, donde las habilidades, conocimientos y experiencia deberían constituir los criterios objetivables para elegir entre unos y otras, así como la igualdad de condiciones para competir; por otro lado, quienes defienden el reconocimiento a la diferencia a través del establecimiento de cuotas, lo justifican argumentando que es una medida necesaria para revertir la subrepresentación y la inequidad de género, que elimina el carácter discrecional o coyuntural en la selección de candidatas generalmente en manos de los varones. Pero la defensa del reconocimiento a la diferencia se contradice en la práctica, pues la mayoría de las mujeres entrevistadas consideran que no se encuentran unidas, o no han luchado lo suficiente para avanzar en la conquista por más espacios, y si bien para algunas de ellas no es lo deseable, para otras es condición necesaria para exigir cabal cumplimiento de las cuotas.

IV. CUOTAS Y PARTIDOS POLÍTICOS

En párrafos anteriores, se da cuenta de las distintas reformas a la representación política de las mujeres de que ha sido objeto la legislación electoral federal mexicana y concluye con la aprobada este año; sin embargo, es indispensable otorgar atención al marco legal que rige la vida de los partidos políticos en esta materia, toda vez que constituyen el “reverso de la moneda”. Del análisis de contenido que se desprende de la lectura de los artículos que contemplan *candados o cuotas* respecto al sexo/género de los candidatos se observan interesantes diferencias, no sólo de orden lingüístico sino de naturaleza porcentual o numérica. Así por ejemplo, mientras que el PAN prefiere utilizar la fórmula numérica para garantizar equidad en la representación de los géneros (ejemplo:

en sus listas de tres candidatos no puede haber más de dos personas de un mismo género), el PRI utiliza un lenguaje menos convencional y se refiere al sexo de los candidatos o militantes del partido, destacando el hecho de que es el único a nivel nacional que contempla la paridad del 50% en las candidaturas para ambos sexos. En el caso del PRD, nos encontramos con una versión más sofisticada en su terminología; las cuotas, eje articulador no sólo de sus estatutos, principios, discursos, sino de sus demandas, aplican el criterio de no más del 70% a candidaturas para un mismo género.

La historia de cómo fueron incorporadas estas acciones afirmativas al interior de cada uno de estas fuerzas políticas, ilustra las vicisitudes que las mujeres han tenido que sortear para hacer valer sus derechos políticos en igualdad de condiciones respecto de sus pares varones. En el caso del PRD, si bien desde su fundación se mostró solidario con el reconocimiento a los derechos políticos y acciones afirmativas a favor de las mujeres, también ha enfrentado dificultades para materializar la demanda de cuotas fijas; en voz de la entonces candidata y actual presidenta del CEN, Rosario Robles, encontramos un particular interés en que el tema de la izquierda frente a la igualdad y equidad entre los géneros sea discutido al interior de su partido, preocupación que se desprende del resultado fallido que tuvo la propuesta que hicieran las mujeres perredistas en su VI Congreso Nacional (2001) para establecer una cuota paritaria del 50% para ambos géneros. Sobre este punto, la entonces secretaria de la Mujer del PRD, Martha Lucía Micher, anunció que la paridad (50-50) de género en todas las candidaturas y órganos de dirección sería discutida en el Congreso Nacional a celebrarse el mes de abril de 2002; en su opinión,

“existe una fuerte actitud discriminatoria y poco reconocimiento para las mujeres al interior del partido. Fue el PRD el que puso el tema de la participación de las mujeres y, sin embargo, ahora la izquierda olvida esta lucha.”
(CIMAC;2002:febrero 20).

Si bien la cuota del 30% para cualquier género es obligatoria en este partido desde 1993, lograr la paridad requerirá de un intenso cabildeo por parte de las perredistas, toda vez que concluido el VII Congreso Nacional se pospuso la reforma a la cuota hasta la próxima Conferencia Nacional de Estatutos a efectuarse

después de las elecciones federales del 2003. Bajo el lema “De Igual a Igual”, las mujeres perredistas pugnarán, en palabras de Martha Lucía Micher:

*“...por una paridad representativa bien entendida, no como la del PRI. No basta con que las cuotas de representación por género sean del 50-50 si a las mujeres les dejan los últimos lugares o los de menor posibilidad de triunfo electoral. Lo que vamos a pelear en la conferencia es que se aplique la **teoría de la cremallera**, como lo hacen los partidos europeos”* (R. Maya, CIMAC;2002:mayo13).

Esta teoría supone que los lugares para las candidaturas a puestos de elección popular y de dirección partidista, deben corresponderse con la candidatura de una mujer por cada hombre, es decir *que se integren como si fueran los dientes de un cierre*.

El acuerdo que en materia de género sí se lograron en el VII Congreso Nacional, se refiere a la conformación de las listas de candidaturas para cargos internos y de elección popular. Además, se modificó el artículo 29, numeral 4 de los estatutos partidistas, para quedar de la siguiente manera:

“En todas las consultas que realice el CEN para decidir las candidaturas a puestos de elección se integrarán a personas de ambos sexos y, en caso de que resulten dos candidaturas de sexos diferentes con los mismos resultados, se dará preferencia a la candidatura femenina.”

Asimismo se le añadió un agregado al artículo 2, numeral 3, inciso E, donde se estipula la actual cuota de 70-30:

“Este mismo principio se aplicará en el caso de alianzas electorales y de candidaturas externas.”

También destaca la capacitación en materia de género a la militancia y a quienes ocupen algún cargo de representación partidaria o popular. Para ello las secretarías de la Mujer y de Formación Política serán las responsables de esos cursos. Igualmente se estableció como obligación redactar los documentos partidarios con un lenguaje incluyente y no sexista, a fin de dar inicio a la campaña nacional a favor de la paridad representativa donde se diseñará una estrategia para las candidaturas de mujeres de cara al 2003.

Todo parece indicar que las mujeres priistas gozaron de mejor “suerte” y sorprendieron, contra todo pronóstico, el haber aprobado una reforma en sus estatutos para garantizar las candidaturas del 50% para ambos sexos en su XVIII Asamblea Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI) celebrada el mes de noviembre de 2001

(CIMAC;2001:febrero 12); situación que habrá de analizarse a la luz de la evidencia empírica en las próximas elecciones. En el caso del PAN si bien no es reactivo a la participación política de las mujeres, si lo fue respecto de las cuotas de género, toda vez que aún después de reformado el Cofipe el pasado mes de abril, se sigue pensando que:

“al asignar un porcentaje obligatorio de representatividad para las militantes, las estamos discriminando por no reconocer sus cualidades propias”, según lo expresado por el secretario general del blanquiazul Manuel Espino (R. Maya, CIMAC;2002:mayo15).

En su opinión, la asignación de cuotas es una forma de discriminación negativa hacia las mujeres pues antepone su condición biológica al reconocimiento de sus capacidades intelectuales, y si bien la fracción panista aprobó dichas modificaciones en la legislación lo hicieron a condición de que fueran temporales, en tanto la sociedad evoluciona hasta que sea natural la participación igualitaria de mujeres y hombres en la política.

Como puede apreciarse, la tensión entre el binomio igualdad y diferencia continúa en el centro del debate; mientras que en materia jurídica la tendencia que se fortalece es la del “reconocimiento” a la diferencia vía reforma a la representación política de las mujeres, en los hechos algunos partidos políticos no han dado cabal cumplimiento a lo estipulado en sus estatutos como ya se indicó en párrafos anteriores.

Ante este panorama se plantean las siguientes interrogantes: ¿es pensable un proyecto que descarte la idea esencialista de una identidad de género que alude a un estereotipo femenino con cuerpo de mujer para sentar las bases de un proyecto político justo pero riesgosamente excluyente?; en otras palabras, ¿la ausencia de una identidad esencial femenina atenta contra la necesidad de abolir la discriminación de que son objeto las mujeres?; todo parece indicar que no y mucho menos impide la posibilidad de articular acciones políticas en contra de otras formas de opresión y subordinación social a la que se suman hombres y mujeres. Más bien se trata de “esquivar” el estereotipo macho/hembra y erradicar la categoría mujer de todos aquellos discursos donde su uso signifique subordinación o una valoración negativa.

¿Es entonces la democracia representativa enemiga de la elección de las mujeres? Que algunas mujeres políticas se nieguen a

representar como grupo parlamentario —o individualmente— *sólo* los “intereses” de las mujeres no significa que se deba abandonar el “terreno de batalla”. En potencia se perfila un escenario posible de sensibilización y cooperación entre hombres y mujeres, prueba de ello son las “alianzas transpartidistas” para la presentación y aprobación de iniciativas en el ámbito federal y local; sin embargo, las mujeres, por el hecho de serlo, no están obligadas a desarrollar políticas específicas favorables a sus congéneres; en todo caso este principio valorativo se irá esclareciendo en la medida en que se avance más en la rendición de cuentas por parte de los representantes independientemente de su sexo. Sería sano, sin embargo, mantener algunas reservas respecto de “los intereses de las mujeres” a quienes se representa, habida cuenta que éstas, contrariamente a lo que se piensa, tampoco comparten intereses homogéneos. Por todo lo anterior se puede convenir en que si bien la identidad de género se construye social, cultural e históricamente, la *conciencia política sobre la inequidad entre los géneros* no es un ideal político que debamos dar por hecho, también se construye como parte de una estrategia con su dinámica propia. Finalmente, se quiera o no, la representación de las mujeres es indisoluble de quiénes son las elegidas y, en ese sentido, sigue tratándose de una élite política con poder de decisión.

La cuota de género en la legislación electoral mexicana

CUADRO 1
 PORCENTAJE DE MUJERES EN LOS PARLAMENTOS
 ÁMBITO MUNDIAL

País o continente	Cámara Baja	Cámara Alta	Ambas Cámaras
Países Nórdicos	38.8	-	38.8
Las Américas	15.3	14.4	15.2
Asia	14.5	17.6	14.7
Europa	14.0	13.9	14.0
África Sub-Sahara	12.4	13.9	12.6
Pacífico	11.9	25.6	13.5
Países Árabes	3.8	2.9	3.6
Promedio mundial	13.9	13.6	13.8

Fuente: Inter-Parliamentary Union 2000; en *Revista Perspectivas, Liderazgos para el siglo XXI*, Isis Internacional, No. 20, octubre-diciembre, 2000.

CUADRO 2
 AÑO EN EL QUE SE INCLUYERON CUOTAS DE GÉNERO EN LAS LEYES
 ELECTORALES DE DISTINTOS PAÍSES EN AMÉRICA LATINA

País	Año de adopción	Cámara Legislativa	% de la cuota
Argentina	1991	Diputados	30
Bolivia	1997	Diputados y Senado	30/25
Brasil	1997	Diputados	25/30
Colombia	1999	Diputados	30
Costa Rica	1997	Diputados	40
Ecuador	1997	Diputados	20
Panamá	1997	Diputados	30
Paraguay	1996	Diputados y Senado	20/20
México	1996	Diputados y Senado	30/30
Perú	1997	Diputados	25
Rep. Dominicana	1997	Diputados	30
Venezuela	1998	Diputados y Senado	

Fuente: Mala N. Htun; cit. por Sara Lovera, La encrucijada de los medios en *Revista Perspectivas*, No. 20, octubre-diciembre, 2000.

Blanca Olivia Peña Molina

CUADRO 3
DIFERENCIAS PORCENTUALES DEL TOTAL DE MUJERES ELECTAS
ANTES Y DESPUÉS DE LA ADOPCIÓN DE CUOTAS PARA
CANDIDATURAS POR GÉNERO EN LAS LEYES ELECTORALES DE
DISTINTOS PAÍSES EN AMÉRICA LATINA

País	Cámara legislativa	% mujeres antes de la ley	% mujeres después de la ley	Diferencias en puntos porcentuales	% mínimo fijado por la ley de cuotas
Argentina	Diputados	6	28	22	30
Bolivia	Diputados	11	12	1	30
	Senado	4	4	0	25
Brasil	Diputados	7	6	-1	25
Costa Rica	Diputados	14	19	5	40
R. Dominicana	Diputados	12	16	4	25
Ecuador	Diputados	4	17	13	20
México	Diputados	17	16	-1	30
	Senado	15	16	1	30
Panamá	Diputados	8	11	3	30
Paraguay	Diputados	3	3	0	30
	Senado	11	20	9	20
Perú	Diputados	11	22	11	25
Venezuela	Diputados	6	13	7	30
	Senado	8	9	1	30
Promedio		9	14	5	27

Fuente: Mala N. Htun; cit. por Sara Lovera, *La encrucijada de los medios en Revista Perspectivas*, No. 20, octubre-diciembre, 2000.

La cuota de género en la legislación electoral mexicana

Cuadro 4
Diputadas y Senadoras electas por legislatura (1952-2000)

Cámara Diputados

Cámara Senadores

Legislatura	Diputadas Abs.	Diputadas Rel.	Nota:	
XLII 1952-1955	1	0.6	La primera diputada fue electa en 1952, y no es sino hasta 1961 que se eligieron dos senadoras.	
XLIII 1955-1958	4	2.4		
XLIV 1958-1961	8	4.9		
XLV 1961-1964	8	4.4	Senadoras Abs.	Senadoras Rel.
XLVI 1964-1967	12	6.7	2	3.12
XLVII 1967-1970	12	6.7		
XLVIII 1970-1973	13	7.0	2	3.12
XLIX 1973-1976	16	8.2		
L 1976-1979	22	11.3	4	6.2
LI 1979-1982	33	8.2		
LII 1982-1985	45	11.2	6	9.3
LIII 1985-1988	43	10.7		
LIV 1988-1991	60	11.8	10	15.6
LV 1991-1994	42	8.8	3	4.6
LVI 1994-1997	70	14.1	16	12.5
LVII 1997-2000	87	17.4	19	14.8
LVIII 2000-2003	80	16.0	20	15.6

Fuente: Anna Ma. Fdez. Poncela, *Las Mujeres en México al final del milenio*, El Colegio de México, México, 1995, y *Mujeres en la élite política: testimonio y cifras*, UAM-Xochimilco, México, 1999; *Las Mujeres y el Voto*, Instituto Nacional de la Mujer, México, 2001; *Mujeres en el Congreso de la Unión, Agenda Afirmativa, Consorcio para el Diálogo y la Equidad*, año 2, Número 13, julio-agosto, México, 2000.

Nota: los espacios en gris indican que el número de senadoras por período legislativo en la Cámara Alta era el mismo que el inmediato anterior, toda vez que estos duraban en sus cargos seis años hasta las elecciones federales de 1988. El número total de diputadas y senadoras se contabilizaron a partir del inicio de las legislaturas y no contempla las suplencias efectivas.

Blanca Olivia Peña Molina

Cuadro 5 Mujeres Candidatas Electas y Conformación de la Cámara de Diputados Estructura porcentual por sexo y partido político

CÁMARA DE DIPUTADOS									
Estructura porcentual por sexo y partido									
Partidos/ Alianzas	Diputadas /os								
	LVI Legislatura 1994-1997			LVII Legislatura 1997-2000			LVIII Legislatura 2000-2003		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Total	14.2	85.8	100.0	18.0	82.0	100.0	15.8	84.4	100.0
Alianza por el Cambio							13.9	86.5	44.6
PAN	10.2	89.8	23.6	12.6	87.4	23.8	0.0	0.0	41.6
PV				60.0	40.0	1.0	0.0	0.0	3.0
PRI	14.4	85.6	59.6	16.8	83.2	47.6	14.3	85.7	41.8
Alianza por México							26.5	73.6	13.6
PRD	22.9	77.1	14.0	24.0	76.0	25.0	25.5	74.5	10.2
PT		100.0	2.0	14.3	85.7	1.4	22.2	77.8	1.8
PAS							50.0	50.0	0.4
PSN							66.7	33.3	0.6
CD							0.0	100.0	0.6
Independientes/ ciudadanos		100.0	0.8	16.7	83.3	1.2			
Variación porcentual por sexo y partido									
	LVII Legislatura / LVI Legislatura					LVIII Legislatura / LVII Legislatura			
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Total			26.8	-4.4		-12.2	2.9		
Alianza por el Cambio									
PAN			25.0	-1.9	0.8	53.3	78.7	74.6	
PV						166.7	250.0	200.0	
PRI			-7.0	-22.4	-20.1	-25.0	-9.5	-12.1	
Alianza por México									
PRD			87.5	75.9	78.6	-56.7	-60.0	-59.2	
PT			0.0	-40.0	-30.0	100.0	16.7	28.6	
Independientes/ ciudadanos			0.0	25.0	50.0				

Fuente: *Más mujeres al Congreso*, Pronam, 1997. *Mujeres y Hombres en México*, Conmujer, INEGI, 2000.

Cuadro 6
Congreso del Estado de Baja California Sur
Diputadas Propietarias por legislatura, principio y partido político
1974 - 2005

Legislatura	Nombre	Principio	Partido político
Congreso Constituyente 1974-1975	/// María Luisa Salcedo de Beltrán*	MR	PRI
I Legislatura 1975-1978	/// Teresa Delgado Varela	MR	PRI
II Legislatura 1978-1981	/// Gloria Davis de Bezinger	MR	PRI
III Legislatura 1981-1984	/// María de la Luz Ramírez	MR	PRI
IV Legislatura 1984-1987	/// María Luisa Salcedo de Beltrán	MR	PRI
V Legislatura 1987-1990	/// Alicia Gallo de Moreno	MR	PRI
VI Legislatura 1990-1993	/// Laura Medellín Yee	MR	PRI
VII Legislatura 1993-1996	/// Teresita de Jesús González González**	MR	PAN
	/// Elizabeth Rocha Torres	MR	PAN
VIII Legislatura 1996-1999	/// María Juana Hernández Paularena	MR	PRI
	/// Lourdes Orduño Ortiz	MR	PAN
IX Legislatura 1999-2002***	/// Siria Verdugo Davis	MR	PRD
	/// Soledad Saldaña Bañales	MR	PRD
	/// Dominga Zumaya Alucano	MR	PT
	/// Irma Patricia Ramírez	MR	PRI
X Legislatura 2002-2005	/// Elsa de la Paz Esquivel	MR	PRD
	/// Rosalía Montaña Acevedo	MR	PRD
	/// Adelina Logan Carrasco	MR	PRD
	/// Clara Rojas Contreras	MR	PRD
	/// María L. González C.	RP	PAS
	/// Inés Valdés Ruy Sánchez	RP	PVEM

Fuente: Biblioteca "Félix Agramunt Cota" y Congreso del Estado de BCS; Instituto Estatal Electoral de BCS. Cuadro elaborado por la autora.

Nota: Este cuadro contempla diputadas propietarias electas, no incluye suplencias efectivas.

* Fue diputada en dos ocasiones, Congreso Constituyente y IV Legislatura; en total suman quince diputadas.

** Fue la primera diputada por un partido de oposición (PAN) y en el último año de su gestión se declaró diputada independiente por diferencias con su partido de origen.

*** Olga Angulo García de Vizcarra fue diputada suplente por el PAN, hizo efectiva su suplencia al finalizar el 2001, sumando un total de cinco diputadas en este periodo.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Informativa CIMAC Noticias; Cobertura Especial “Reformas al Cofipe” y Cuotas de Género en el Cofipe:

Ocuparán mujeres por lo menos tres de cada 10 curules (1º/may/2002)

Se congratulan diputadas por reformas al Cofipe (30/abr/2002)

Por unanimidad se aprobó el proyecto para las reformas al Cofipe (29/abr/2002)

Cúpula priísta se opone a las reformas al Cofipe en cuotas de género (26/abr/2002)

Sólo cinco días para asegurar que más mujeres participen en política (25/abr/2002)

Propuesta del PAN pone en riesgo la equidad en el Cofipe (19/abr/2002)

Las reformas al Cofipe, en la recta final (18/abr/2002)

Oportunas las cuotas de participación política femenina: funcionaria del IFE (16/abr/2002)

Las reformas al Cofipe van (15/abr/2002)

Beatriz Paredes emplaza a legisladores a presentar dictamen sobre reforma electoral en abril próximo (26/mar/2002)

Reinicia lucha de legisladoras para reformas del Cofipe por Rafael Maya y Román González (26/mar/2002)

Casi seguro que se apruebe la reforma de ley del Cofipe: Sánchez Lira (22/mar/2002)

Indispensable que partidos políticos incluyan candidaturas igualitarias entre hombres y mujeres (6/mar/2002)

Casi segura la aprobación de reformas al Cofipe para garantizar mayor participación política de las mujeres por Rafael Maya (26/feb/2002)

Pugnarán diputadas por garantías de participación femenina en Código Electoral (21/feb/2002)

En marzo, la Comisión de Equidad y Género presentará propuesta de reformas al Cofipe (15/ene/2002)

Aprueba Comisión de Equidad y Género dictamen para modificar el Cofipe (13/dic/2001).

Dahlerup, Drude; 1993, “De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la «masa crítica» aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava” en *Debate feminista*, Año 4, Vol. 8, septiembre, México.

Fernández Poncela, Anna; 1999, *Mujeres en la élite política: Testimonio y cifras*, UAM-X, México.

Hernández Cárdenas, Ana María; 2000, *Las cuotas electorales: ¿se cumplirán en las elecciones del 2000 en Agenda afirmativa, consorcio para el diálogo parlamentario y la equidad*, año 2, no. 12, mayo-junio, México.

Phillips, Anne; 1999, *La política de la presencia: la reforma de la representación política en Ciudadanía: Justicia social, identidad y participación*, Siglo XXI, Madrid.

Staudt, Kathleen; 1998, “Mujeres en la política: México en una perspectiva global” en *Género y cultura en América Latina*, El Colegio de México, México.

DILEMAS DE GÉNERO Y PARTIDO EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL DEL ESTADO DE COAHUILA

*María del Rosario VARELA ZÚÑIGA**

SUMARIO: I. Contexto Político Electoral del Estado de Coahuila; II. Participación y presencia política de la mujer en el Estado de Coahuila; III. La cuota de género: ¿un mecanismo eficaz para incrementar la presencia de la mujer en los órganos de Gobierno?; IV. Participación de la mujer en la contienda electoral Coahuila 2002; V. Conclusiones.

La equidad de género, entendida como la igualdad de oportunidades que deben tener las mujeres y los hombres para desarrollarse en los diferentes planos de la sociedad, es actualmente uno de los parámetros de la modernidad. La ONU ha incorporado la participación de la mujer en las instancias de toma de decisiones como un indicador del desarrollo humano de los países. En México, no obstante la igualdad jurídica que la Constitución y otros instrumentos legales confieren a las mujeres, éstas no han podido ejercer plenamente sus derechos políticos de votar y ser votadas. Hasta ahora, la presencia de la mujer ha sido mínima en los órganos de gobierno y no representa la participación que tiene en el padrón electoral y mucho menos expresa el activismo político-ciudadano que tiene en la vida de los partidos políticos. Esta situación, aunque en el fondo obedece a razones de tipo sociocultural, es también favorecida por la ausencia de una legislación electoral que de manera clara

* Maestra investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Coahuila, Unidad Torreón.

especifique mecanismos de participación equitativa para que hombres y mujeres accedan al poder público en condiciones igualitarias. La cuota de género ha sido identificada como uno de los instrumentos que pueden acortar la brecha entre la elevada participación de las mujeres en la vida de los partidos y su escasa presencia en los órganos de gobierno.

En nuestro sistema político-electoral los partidos políticos representan la vía institucional para acceder a los órganos de gobierno. De acuerdo al artículo 26 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales —en sus incisos “c” y “d”— uno de los requisitos de los partidos políticos es contar en su programa de acción con las medidas necesarias para formar ideológica y políticamente a sus afiliados, infundiendo en ellos el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política, así como preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales. La escasa presencia que hasta hoy han tenido las mujeres en los órganos de gobierno hace suponer que los partidos políticos han desempeñado esta función de manera sesgada ya que han impulsado preponderantemente la participación de hombres.

En el Estado de Coahuila, a raíz de la Reforma Electoral llevada a cabo a principios del año pasado, la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales incorporó el principio mínimo de equidad de género al establecer que los partidos políticos no deberían de exceder en sus candidaturas más allá del 70% de un solo género, tanto para la integración de Cabildos como para el Congreso Local.¹ Sin embargo, la redacción de la Ley dejó muchos huecos que permiten a los Partidos Políticos eludirla aún cuando algunos incluyen la cuota de género en sus Estatutos. En este sentido, la

¹ El antecedente de la demanda por una cuota de género se encuentra en la Reforma Electoral de 1996 cuando se modifica el Art. 175 del Código Federal Electoral para establecer una recomendación a los partidos políticos de “promover, en los términos que determinen sus Documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular”. Sin embargo, como no se establecen mecanismos que obliguen a cumplir con esta recomendación, los partidos políticos aplican este principio de manera discrecional. Ver: TAPIA, Fonllem Elena “La utilidad de los pactos para legislar a favor de las mujeres”. *Equidad de Género*, 1999. Pág. 39-45. Recientemente, el Cofipe ya hizo obligatoria la cuota de género para las elecciones federales lo que imprimirá otra dinámica a las candidaturas de mujeres.

cuestión central de este artículo es mostrar el impacto que tuvo esta disposición en la nominación de candidaturas femeninas por parte de los partidos políticos así como advertir la participación real de las mujeres en el Congreso Local y los Ayuntamientos posterior a las elecciones locales de septiembre de 2002.

I. CONTEXTO POLÍTICO ELECTORAL DEL ESTADO DE COAHUILA

El Estado de Coahuila tiene una población de 2'298,070 habitantes. La lista nominal de electores es de 1 434 895 electores, de los cuales el 51% son mujeres. Los Municipios de Torreón y Saltillo concentran por sí solo el 48% de los electores por lo que adquieren un peso regional-electoral importante.

La entidad ha estado gobernada siempre por el PRI. Sin embargo, el PAN ha tenido una presencia importante, sobre todo en 1996 cuando tenía 9 municipios, incluidos Saltillo y Torreón. Después de reducir su presencia en el ámbito electoral regional durante 1999, el PAN vuelve a ganar ocho municipios y 4 diputados de mayoría en las elecciones del 2002.

Coahuila ha tenido históricamente bajos niveles de participación electoral. En las elecciones intermedias de 1996 y en las de 1999 para gobernador y diputados locales se llegó a un 46 y 49% de abstencionismo. En esta última elección para diputados locales y renovación de ayuntamientos se tuvo un nivel de participación del 48% y un abstencionismo del 52%.

No obstante que estas elecciones se realizaron en el marco de una Reforma Electoral —que en un principio trató de ser consensuada entre el conjunto de los partidos políticos—, y que se crea el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (IEEPC), como instancia legal para sancionar las elecciones, el proceso político electoral se desbordó ya que la nueva Ley Electoral fue impugnada por el PAN ante el Trife con el argumento de que tanto la Ley como los Consejeros Electorales locales favorecían al PRI. Hasta ahora esta instancia federal ha resuelto favorablemente varios casos que la instancia local había fallado de manera negativa al PAN o al PRD.

En total fueron 11 partidos los que competieron, entre nacionales y estatales:

Partidos políticos nacionales:

1. Partido Acción nacional (PAN)
2. Partido Revolucionario Institucional (PRI)
3. Partido de la Revolución Democrática (PRD)
4. Partido del Trabajo (PT)
5. Partido Convergencia por la Democracia (PCD)
6. Partido Acción Social (PAS)
7. Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN)
8. Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Partidos locales

1. Partido Cardenista Coahuilense (PCC)
2. Partido de la Libertad (PL)
3. Partido Unidad Democrática de Coahuila (PUDC).

Después de las elecciones, dos partidos locales —el PL y el PCC— pierden su registro por no haber alcanzado el mínimo de votos requerido por la Ley Electoral Estatal 2% de la votación válida. Asimismo, dos partidos nacionales pierden, por la misma razón su derecho al financiamiento estatal.

II. PARTICIPACIÓN Y PRESENCIA POLÍTICA DE LA MUJER EN EL ESTADO DE COAHUILA

Presencia de las mujeres en el Congreso Local:

La presencia de las mujeres en el Congreso Local permaneció representada solamente por una mujere durante toda la década de los sesentas y los setenta, incrementándose solo hasta la segunda mitad de los ochenta cuando aumenta hasta 3, pero este incremento no se mantiene y en el período 1991-1994 vuelve a bajar a 1. Incluso, durante dos períodos consecutivos (1979-1982; 1982-1985), la presencia de la mujer en el Congreso se reduce e cero. Es hasta finales de los noventas cuando se nota un incremento más o menos sostenido en el número de mujeres. Después de las elecciones de septiembre del 2003, el número de mujeres Diputadas aumentó de 6 a 7, dos de mayoría relativa y cinco de representación proporcional (ver cuadro 1).

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE DIPUTADAS MUJERES
EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA. 1961-2003

No. de Legislatura	Período	Número de Diputadas	Número de Diputadas	Porcentaje de mujeres diputadas
XLII	1961-1964	11	1	9.9%
XLIII	1964-1967	11	1	9.9%
XLIV	1967-1970	11	1	9.9%
XLV	1970-1973	11	1	9.9%
XLVI	1973-1976	11	1	9.9%
XLVII	1976-1979	12	1	9.9%
XLVIII	1979-1982	16	N.R*	0%
XLIX	1982-1985	16	N.R	0%
L	1985-1988	16	2	11.5%
LI	1988-1991	16	3	18.7%
LII	1991-1994	21	1	4.7%
LIII	1994-1996	32	3	9.3%
LIV	1997-1999	32	4	12.5%
LV	2000-2002	32	6	18.7%
LVI	2003-2005	35	7	20.0%

Fuente: LV Legislatura por Coahuila, noviembre 2002. Editado por la LV Legislatura de Coahuila.

* N.R. No se reportan datos para estas legislaturas, por lo que se presume que no se incorporó ninguna mujer durante estos años.

III. LA CUOTA DE GÉNERO: ¿UN MECANISMO EFICAZ PARA INCREMENTAR LA PRESENCIA DE LA MUJER EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO?

La nueva Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila, contempla la cuota de género para la integración de Cabildos y el Congreso Local. Así, para la conformación del Congreso por el Sistema de Mayoría Relativa el párrafo 2 del artículo 20 establece:

“Los Partidos Políticos impulsarán la equidad de género, por lo que el registro de candidatos tanto para propietarios como para suplentes a diputados de mayoría relativa no deberá exceder de un 70% de un solo género.”

No obstante, advierte que:

“en caso de que el Partido Político no pueda cumplir con lo anterior, se estará a lo que señala el artículo 21”.

Como puede observarse, la redacción de la norma deja abierta la posibilidad de que los partidos políticos *no puedan* cumplir con la cuota de género.

Para la integración del Congreso por el sistema de representación proporcional, el párrafo 4 del artículo 21 establece:

“En caso de que los Partidos Políticos de Coahuila opten únicamente por una lista de preferencias para la asignación de diputados de representación proporcional, no podrán registrar por ese principio más del 70% de candidatos de un mismo género”

Sin embargo, surge nuevamente la advertencia:

“Se exceptúan de esta disposición las listas de preferencias conformadas por los Partidos Políticos a través de procedimientos democráticos de selección de candidatos.”

Este último párrafo es desafortunado para el cumplimiento de la cuota de género, ya que quedan exentos los partidos políticos que conforman sus listas de preferencias mediante *métodos de selección democráticos* —sin definir qué debe entenderse por éstos.

El párrafo 6 del artículo 21 aparentemente compensa esta insuficiencia al establecer que:

“Los Partidos Políticos que no cumplan con lo previsto en el último párrafo del artículo 20 de esta Ley, el Instituto, al realizar el procedimiento de diputados de representación proporcional, asignará el género subrepresentado, en forma preferente, la primera diputación de representación proporcional a favor del Partido Político o coalición omisas, de entre las personas que figuren en orden de prelación en la lista de preferencia o fórmula de asignación en los términos señalados por dicho Partido Político conforme a los párrafos que anteceden”.

Es decir, la obligatoriedad de no exceder la nominación de candidatos en más del 70% de un solo género, fue sustituida por la asignación —en el mejor de los casos—, de un cargo de representación proporcional en la fase poselectoral, donde los partidos que no hayan cumplido con la cuota de género les serán asignadas las pri-

meras posiciones plurinominales. Sin embargo, en la asignación de candidatos por la vía plurinomial la ley da preferencia a los candidatos que contendieron en las fórmulas de mayoría y que no alcanzaron la votación mayoritaria en sus respectivos distritos.

¿Qué partidos cumplieron con el principio de equidad de género plasmado en la reforma a la Ley Electoral? Sólo 6 de los 11 partidos políticos acataron la disposición de no rebasar el 70% de un solo género para las candidaturas a puestos propietarios, entre ellos el PAN, el PDC, PCC, el PL y el PSN.

IV. PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA CONTIEN A ELECTORAL COAHUILA 2002

Candidatos a Diputados

Para la elección de diputados locales el Estado se divide en XX Distritos Electorales. En total se nominaron 390 candidatos —entre propietarios y suplentes—, de los cuales 258 fueron hombres y 132 mujeres, representando el 66% y 34% respectivamente. En términos generales la nominación de mujeres es poco más del 30% sin embargo, de los 195 puestos propietarios, 143 fueron para hombres (73 %) y solo 52 (27%) para mujeres (ver cuadro 2).

CUADRO 2
ELECCIONES COAHUILA 2002
CANDIDATOS A DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA,
TITULARES Y SUPLENTE POR SEXO

	Total	Hombres	%	Mujeres	%
Total	390	258	66	132	34
Proprietarios	195	143	73	52	27
Suplentes	195	115	59	80	41

En las candidaturas para suplencias se observa la ya conocida tendencia de nominar un mayor número de mujeres, ya que 10

María del Rosario Varela Zúñiga

partidos postularon un porcentaje de mujeres arriba del 30%, con excepción del PRD que se quedó en el 25% (ver cuadro 3).

CUADRO 3
ELECCIONES COAHUILA 2002
CANDIDATOS A DIPUTADOS DE MAYORÍA,
POR PARTIDO POLÍTICO Y POR SEXO

Partido	H	%	M	%
PAN				
Propietario	14	70	06	30
Suplente	10	50	10	50
PRI				
Propietario	17	85	03	15
Suplente	06	30	14	70
PRD				
Propietario	17	85	03	15
Suplente	15	75	05	25
PT				
Propietario	15	75	05	25
Suplente	14	70	06	30
PVEM				
Propietario	13	81	03	19
Suplente	09	56	07	44
PUDC				
Propietario	11	69	05	31
Suplente	09	56	07	44
PCC				
Propietario	14	70	06	30
Suplente	12	60	08	40
PL				
Propietario	13	65	07	35
Suplente	12	60	08	40
PAS				
Propietario	17	94	01	06
Suplente	09	50	09	50

Dilemas de género y partido en la legislación electoral de Coahuila

Partido	H	%	M	%
PSN				
Propietario	11	69	05	31
Suplente	08	50	08	50
PCD				
Propietario	11	58	08	42
Suplente	12	63	07	37
Total				
Propietarios	153	52		
Suplentes	116	89		

Fuente: Cuadro construido a partir de las listas de la página electrónica del IEPC. La cantidad total de candidatos por Distrito es menor que la cantidad total de diputados por partido político porque la Coalición PRD-PT-PUDC, lanza candidaturas comunes en cinco distritos. El número de candidatos aumenta cuando se contabilizan por separado las candidaturas de los Partidos.

Candidatos a Alcaldes

Para la elección de presidente municipal los partidos políticos nominaron un total de 187 candidatos de los cuales 21 fueron mujeres representando esta cantidad el 11.22%. Cabe aclarar que no todos los partidos registraron planillas en los 38 municipios. En las candidaturas para alcaldes resalta el PRD con 7 candidatas mujeres y en el extremo se encuentra el PUDC que no postula a ninguna mujer. El PL postula a 5, El PAN, a 3 y el PRI postula sólo una mujer (véase cuadro 4).

CUADRO 4
 ELECCIONES COAHUILA 2002
 CANDIDATOS A ALCALDES POR PARTIDO POLÍTICO
 Y POR SEXO

Partido Político	Total	Hombres	Mujeres
PAN	37	34	03
PRI	38	37	01

María del Rosario Varela Zúñiga

Partido Político	Total	Hombres	Mujeres
PRD	28	21	07
PT	22	20	02
PVEM	05	04	01
PUDC	12	12	00
PCC	15	14	01
PL	07	05	02
PAS	12	10	02
PSN	02	01	01
PCD	09	08	01
Total	187	166	21

Fuente: Elaborado a partir de las listas publicadas en la página electrónica del IEPC

Candidatos a Síndicos y Regidores

Es en la elección para la integración de los ayuntamientos donde mayormente se nota la participación de la mujer. Casi todos los partidos políticos postularon mujeres en un porcentaje mayor al 30% a puestos titulares de regidores y síndicos. El PVEM es el único partido que no cumple con esta disposición al postular sólo un 27% de mujeres contra un 73% de hombres. (ver cuadro 5)

CUADRO 5
 ELECCIONES COAHUILA 2002
 CANDIDATOS A SÍNDICOS Y REGIDORES POR PARTIDO POLÍTICO
 Y POR SEXO

Partido	H	%	M	%	Total
PAN					
Propietario	164	63	95	37	259
suplente	143	55	116	45	259
PRI					
Propietario	172	65	93	35	265
suplente	92	35	173	65	265

Dilemas de género y partido en la legislación electoral de Coahuila

Partido	H	%	M	%	Total
PRD					
Propietario	127	62	79	38	206
Suplente	115	56	91	44	206
PT					
Propietario	104	57	77	43	181
Suplente	93	51	88	49	181
PVEM					
Propietario	37	73	14	27	51
Suplente	27	53	24	47	51
PUDC					
Propietario	68	61	44	39	112
Suplente	44	39	68	61	112
PCC					
Propietario	87	63	51	37	138
Suplente	72	52	66	48	138
PL					
Propietario	59	63	34	37	93
Suplente	48	52	45	48	93
PAS					
Propietario	61	62	37	38	98
Suplente	52	53	46	47	98
PSN					
Propietario	14	63	8	36	22
Suplente	10	45	12	55	22
PCD					
Propietario	62	62	38	38	100
Suplente	50	50	50	50	100
Total					
Propietarios	955	62	570	38	1525
Suplentes	746	49	779	51	1525

Fuente: Elaborado a partir de las listas publicadas en la página electrónica del IEPC. En los datos no se incluye la planilla del PRD para el Municipio de Allende por no haber estado disponible ya que el IEPC les anuló el registro, decisión que fue revertida a última hora por el Trife.

Resultados Electorales:

Los datos anteriores permiten advertir una gran participación de las mujeres en la política local pero también se advierte un cuello de botella para que las mujeres accedan a los niveles de gobierno como se puede ver en la integración del Congreso Local posterior a las elecciones (ver cuadro 6).

CUADRO 6
 ELECCIONES COAHUILA 2002
 INTEGRACIÓN DEL CONGRESO LOCAL
 POR PARTIDO POLÍTICO Y POR SEXO

Partido	Total	Hombres	%	Mujeres	%
PAN 08	06	75	02	25	
PRI	20	17	85	03	15
PRD	03	01	33	02	67
PT	02	02	100	00	00
PUDC	02	02	100	00	00
Total	35	28	80	07	20

Fuente: Elaborado a partir de los resultados del IEPPC.

En este sentido, la existencia de una legislación electoral que de manera clara especifique una fórmula de participación equitativa para que hombres y mujeres puedan aspirar a acceder al poder público en condiciones igualitarias, es necesaria a fin de arribar a la igualdad jurídica de hombres y mujeres, establecida en diversos artículos de la Constitución General de la República y de la Constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza.²

² “El varón y la mujer son iguales ante la Ley”. Párrafo segundo del artículo 4°. Constitución General de la República. Además, la prerrogativa de poder ser electo se establece en la fracción II del artículo 135. En la Constitución del Estado de Coahuila véanse los Art. 7°; Art. 17 párrafo uno; Art. 18, párrafo tres; Art. 19, párrafo uno y Art. 173, párrafo sexto, donde se establece la igualdad jurídica de la mujer y el hombre.

Elecciones a Alcaldes

En las elecciones para alcalde no fue electa ninguna mujer, lo que representa una regresión respecto al período pasado cuando se tuvieron 3 alcaldesas en localidades menores a 15,000 habitantes. La no presencia de mujeres en las presidencias municipales tiene que ver con el escaso número de candidatas nominadas por los partidos políticos consolidados en la entidad, pues aunque fueron postuladas un total de 21 mujeres, fueron los partidos chicos sin posibilidades de ganar los que más mujeres nominaron. En este caso el PRI y el PAN serían los dos Partidos con mayores posibilidades de llevar mujeres a los cargos de elección popular. La evolución que ha tenido la presencia de los partidos en los municipios de Coahuila se advierte en el cuadro 6:

CUADRO 6
ELECCIONES COAHUILA 2002.
NÚMERO DE PRESIDENCIAS MUNICIPALES POR PARTIDOS POLÍTICOS
1996, 1999, 2002

Partidos Políticos	1996	1999	2002
PAN	8	2	8
PRI	29	35	26
PRD	1	1	1
PUDC	-	-	2
PCD	-	-	1

Fuente: Elaborado a partir de los resultados de las elecciones.

Se observa una predominancia del PRI en las presidencias municipales, aunque en las últimas elecciones hay una disminución sensible del número de municipios en que se mantiene. En lo que se refiere al PAN, en 1999, este Partido en Alianza con el PRD, el PT y el PVEM sólo mantuvo dos municipios chicos, pero en las elecciones del 2002 recupera 8, entre ellos el municipio de Torreón. El PRD desde 1996 mantiene sólo una Presidencia Municipal.

V. CONCLUSIONES

Podemos decir que en el proceso electoral local Coahuila 2002 se advierte el inicio de una pluralidad y alternancia de partidos, sobre todo en las presidencias municipales sin embargo, esta pluralidad partidista no se ve acompañada por una presencia representativa de las mujeres en los órganos de gobierno, ya que su presencia política en el Congreso Local aumenta solo 1.25% y en el caso de presidentas municipales disminuyó de tres a cero en la actual elección.

El aumento de las mujeres en la vida política del país parece ser una tendencia irreversible y los partidos políticos serán objeto cada vez más de la presión social y militante para que den más apertura a las candidaturas femeninas.

En el proceso electoral Coahuila 2002, los partidos políticos fueron por demás conservadores en la nominación de candidaturas femeninas. Así, de un total de 20 posiciones de mayoría, el PAN postuló a 6 candidatas titulares, lo que representó el 30%. En las alcaldías, postuló 3 mujeres de un total de 37 candidatos, y en la integración de cabildos, nominó a 95 mujeres como candidatas propietarias a regidoras y síndicos de un total de 259, representando un porcentaje del 37%.

Por su parte, el PRI postuló 3 mujeres propietarias para diputadas de mayoría relativa representando el 15%, y para la integración de cabildos, nominó a 93 mujeres de un total de 265 candidatos propietarios representando el 35%.

El PRD, en alianza con el PT y el PUDC, postuló a 3 mujeres para diputados de mayoría relativa, representando el 15% del total. Para la integración de cabildos, postuló a 79 candidatas propietarias de un total de 206 representando el 38% del total. En las candidaturas para presidentes municipales, el PRD nominó a 7 mujeres de un total de 28.

En el caso de los partidos emergentes, algunos nominaron un mayor número de mujeres, pero ante las nulas posibilidades de triunfo, las postulaciones femeninas pueden ser interpretadas como una estrategia de posicionamiento electoral más que un real ejercicio democrático. Durante la presente elección la vía plurinominal fue la vía por la que más mujeres llegaron a los

puestos de elección popular, aspecto que deberá dársele seguimiento en futuras elecciones, pues parece ser la forma que adoptarán los partidos políticos para cumplir con la cuota de género en la Ley Electoral local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

La Opinión Milenio, y *El Siglo de Torreón*, periódicos regionales.

Fernández Poncela, Anna María “Género y Política: Cambios e invariaciones” en *Diálogo y Debate* Número 15-16- Centro de Estudios de Reforma del Estado. México. No. 4.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: IFE, México, 1999. pp. 377.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, México 2000, cuarta edición. p. 149 *Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza*. Gobierno Ejecutivo del Estado de Coahuila. Saltillo, 2002. pp. 177.

Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila. Congreso del Estado Libre y Soberano de Coahuila. Saltillo, Coah. Decreto número 176 del Congreso del Estado Libre y Soberano de Coahuila, dado, el mes de noviembre del año 2001.

Página electrónica del PAN. www.pan.org.mx

Página electrónica del PRD. www.prd.org.mx

Página electrónica del PRI. www.pri.org.mx

Página electrónica del IEPC. www.iepc.org.mx

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN BOLIVIA

*Roxana YBARNEGARAY PONCE**

SUMARIO: I. Contexto político; II. Incorporación del enfoque de género en la Constitución Política del Estado; III. Participación política de las mujeres en Bolivia; 1. Medidas de acción afirmativa para la participación política de mujeres; 1.1. Ley Electoral N° 1779 de 19 de marzo de 1997 (Ley de Cuotas); 1.2. Código Electoral. Ley N° 1984 de 25 de junio de 1999; 1.3. Ley de Partidos Políticos (Ley N° 1983 de 25 de junio de 1999); 3.2. Participación de las mujeres en el Congreso Nacional; 3.3. Participación de las mujeres en los gobiernos municipales
4. Conclusiones. Referencias bibliográficas. Legislación boliviana.

Dar cuenta de las características del sistema político boliviano y de los cambios institucionales que se han producido en democracia, permitirá contextualizar el proceso de avance que se ha dado con la participación de las mujeres en los ámbitos públicos de poder y sus niveles de representación.

Un punto inicial de consideración es que esta participación vinculada al logro de espacios y niveles de decisión en el sistema político, resulta principalmente de acciones directas que desarro-

* Es Vocal de la Corte Nacional Electoral de Bolivia, elegida por el Congreso Nacional en agosto de 2001. Licenciada en Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz (UMSA) y Master en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México).

lhan las mujeres a medida que construyen formas de organización institucionalizadas las ONG fuertemente influidas por intelectuales liberales y feministas y luego del posicionamiento que hacen de su necesidad. Es innegable también que algunas mujeres militantes de partidos políticos, articuladas al movimiento de mujeres, tuvieron un rol propositivo para lograr la incorporación de medidas de acción afirmativa en la norma electoral y de partidos políticos.

En el espacio de las ONG se desarrolló primero una visión-acción eminentemente asistencialista (atención a los problemas de salud, educación y empleo para mujeres de los sectores populares, las “más pobres” y afectadas por fenómenos climáticos en 1982-1983 y por efectos de la política de ajuste estructural que se inicia en 1985) y luego una visión-acción más amplia —influida por las corrientes feministas— que remarca en la necesidad de incidir en políticas públicas para hacer más viables las reivindicaciones sociales y económicas de las mujeres y en su acceso a los ámbitos públicos de poder.

El derecho de las mujeres al ejercicio del poder político tradicionalmente vulnerado por la composición inequitativa en términos de género, se constituye en una necesidad de fortalecimiento de la democracia y de la ciudadanía.¹ En consecuencia, el planteamiento de las mujeres de ejercer su derecho a acceder a niveles de representación en los órganos de poder, pasa a ser considerado como una significativa manera de alterar la lógica patriarcal de su funcionamiento y de influir en el reconocimiento y consagración del principio de igualdad de oportunidades, de los derechos civiles, sociales y políticos iguales y de los principios de justicia, a medida que se develan problemas de inequidad, exclusión, discriminación y vulneración de esos derechos que la democracia por sí misma no resuelve automáticamente.

Subyace en este análisis la hipótesis de que los avances que se han logrado en Bolivia y también en varios países de América La-

¹ “Para Thomas Marshall, la ciudadanía es un estatus, que garantiza derechos y deberes iguales para todos los individuos. Este autor incorporó a la teoría política la división tripartita del concepto de ciudadanía: civil, política y social. La dimensión de la política, como elemento constitutivo del concepto, es entendida como el derecho a participar en el ejercicio del poder político, ya sea a través de la emisión del voto o en el cumplimiento de funciones investidas de autoridad pública. Es decir, cuando el derecho al ejercicio del poder político se ve vulnerado, como sería el caso de restricción del acceso de las mujeres a las cámaras legislativas, también se vulnera su ciudadanía.” (Archenti,2000, 175).

tina y Europa contienen esencialmente procesos de conquista del movimiento de mujeres y no concesiones del sistema político. Es decir, son las organizaciones de mujeres las que posicionan en agenda pública su visión de género, arrebatando al Estado demandas de su reconocimiento.

1. CONTEXTO POLÍTICO

Han transcurrido 20 años de democracia ininterrumpida en Bolivia y son innegables los importantes avances que se han realizado, sobre todo en la década de los noventa, para dotar al país de una nueva institucionalidad y normativa legal destinada a edificar un sistema y régimen político basado en la democracia representativa, multipartidaria y de competencia electoral, en medio de los cuales han sido posibles avances cualitativos en materia de incorporación del enfoque de género en varias reformas sociales y políticas.

El sistema político boliviano ha funcionado, durante este período y más precisamente desde 1985, con base en pautas de concertación y acuerdos interpartidarios entre las principales fuerzas políticas que hicieron posible gobiernos constitucionales de coalición encabezados por candidatos electos que no necesariamente alcanzaron la primera mayoría y nunca la mayoría absoluta de sufragios válidos² y pactos políticos en el Congreso que posibilitaron la suficiente mayoría congresal (dos tercios de votos) como para lograr sin dificultad la promulgación de distintas leyes y reformas que alcanzaron a la propia Constitución Política del Estado.

² Los acuerdos y alianzas políticas posibilitaron la elección en el Congreso de Víctor Paz Estenssoro (MNR) en 1985, no obstante haber obtenido el segundo lugar en la votación. De Jaime Paz Zamora (MIR) en 1989, no obstante haber logrado el tercer lugar en la votación. De Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) en 1993, que logró la primera mayoría relativa. De Hugo Bánzer Suárez (ADN) en 1997 que obtuvo la primera mayoría relativa y, finalmente, Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) en el 2002, que también obtuvo la primera mayoría relativa de los votos válidos en las elecciones.

Desde 1985 ninguno de los Presidentes electos logró la mayoría absoluta de sufragios válidos. El Congreso Nacional, con las facultades que le otorga la Constitución Política del Estado, eligió al Presidente y Vicepresidente de la República por mayoría absoluta de votos válidos de sus miembros (votación oral y nominal) de entre las tres primeras fórmulas con mayoría de sufragios válidos en 1985, 1989 y 1993, y de entre las dos primeras fórmulas desde la reforma constitucional de 1995.

Cabe destacar que el Congreso emergido de las recientes Elecciones Generales del 30 de junio de 2002, reúne fuerzas políticas de mayor representación de la diversidad socio-cultural del país y expresiones polarizadas que ponen en cuestión la lógica de relacionamiento de los Poderes Ejecutivo y Legislativo asentada en acuerdos interpartidarios que garantizaron desde 1985 una cómoda mayoría congresal que actualmente no existe en la nueva coalición conformada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), la Unidad Cívica Nacional (UCS) y la Acción Democrática Nacionalista (ADN).

La emergencia de nuevas fuerzas políticas con importante representación indígena y popular-mestiza en el Congreso, surgidos en clara oposición a los partidos reunidos en la actual coalición, como son el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) y el Movimiento al Socialismo (MAS)³ que sorprendentemente han concentrado el 27% de la votación nacional en las elecciones del 2002, obteniendo 41 escaños en el Congreso que representa el 26.11% del total, auguran por un lado, una renovada lógica de acuerdos políticos que necesariamente deben basarse en el diálogo y en la concertación con estos partidos y las organizaciones de la sociedad civil para garantizar condiciones de gobernabilidad, y por otro, un tratamiento difícil de nuevas reformas institucionales que ya se situaron en la agenda política nacional desde fines del período constitucional anterior.

La representación congresal se completa con la Nueva Fuerza Republicana (NFR) que alcanzó un 20.9% de votación (tercer lugar). Por lo pronto la NFR mantiene una posición de situarse en la oposición, aunque algunos de sus parlamentarios han manifestado su decisión de incorporarse a la mayoría congresal oficialista

³ El MAS es un partido político cuyo dirigente principal indígena es Secretario General de 6 Federaciones de Productores de Coca de la Región del Chapare del Departamento de Cochabamba y el MIP es un partido político cuyo dirigente principal es Secretario General de la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia. Su importante representación proviene de su rol protagónico en las movilizaciones sociales que se registraron en el 2000 y 2001 que se interpretan como una “irrupción de la plebe en el campo político” como un “hecho eminentemente democrático que busca introducir un profundo proceso de igualación sustantiva de la población para el acceso a prerrogativas políticas” y en suma “como un desborde democrático de la sociedad sobre las instituciones de exclusión y dominio prevalecientes”(García, 2002).

Participación política de las mujeres en Bolivia

conformada por la coalición MNR-MIR-UCS-ADN. Sumados los votos obtenidos por estos cuatro partidos (47.7%) el 30 de junio, alcanzan solamente a 88 escaños o el 56.03% del total de escaños en el Congreso, sin que se alcance los dos tercios necesarios para posibilitar, con facilidad, la aprobación de nuevas leyes y reformas.

Votos y escaños obtenidos por partidos políticos en las Elecciones Generales de 2002

Partidos	Votos obtenidos	%	Escaños	%
MNR	624.126	22.46	47	29.94
MAS	581.884	20.94	35	22.29
NFR	581.163	20.91	27	17.20
MIR	453.375	16.32	31	19.75
MIP	169.239	6.09	6	3.82
UCS	153.210	5.51	5	3.18
ADN	94.386	3.40	5	3.18
LyJ	75.522	2.72	-	-
PS	18.162	0.65	1	0.64
MCC	17.405	0.63	-	-
CONDEPA	10.336	0.37	-	-

Nota.- LyJ, PS, MCC y CONDEPA han perdido su personería jurídica desapareciendo del sistema de partidos por no haber obtenido el 3% de votos válidos tal como dispone la norma electoral. El único escaño obtenido por el PS se ha debido a una candidatura uninominal y no lo exime de su extinción como partido político.

Fuente: Corte Nacional Electoral.

2. INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Entre las reformas institucionales más importantes que se lograron en la década de los noventas, se encuentran las siguientes:

La transformación del Organismo Electoral boliviano, que se constituyó a partir de 1991 en organismo máximo electoral, independiente e imparcial, dando lugar a Cortes Electorales y Vocales elegidos por dos tercios de votos en el Congreso Nacional, de ciu-

dadanos con independencia político partidaria y de reconocido prestigio y honorabilidad. Y, la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional en abril de 1993 y su aprobación por Ley de la República en febrero de 1995, cuyos antecedentes son el trascendental Pacto Político de febrero de 1991 entre los partidos políticos de mayor representatividad en el país y la Cumbre de Jefes Políticos de julio de 1992. Con base en esta reforma, se logró a su vez:

- La reforma del Poder Judicial que posibilitó la creación del Consejo de la Judicatura (Ley N° 1817 de 22 de diciembre de 1997), del Defensor del Pueblo (Ley N° 1818 de 22 de diciembre de 1997) y del Tribunal Constitucional (Ley N° 1836 de 1 de abril de 1998) cuyos titulares se eligen por dos tercios de votos en el Congreso.
- La creación de Diputaciones Uninominales que se sumaron a las Diputaciones Plurinominales para conformar la Cámara de Diputados del Congreso Nacional con el objetivo de permitir mayor cercanía del elector con sus representantes desde las Elecciones Generales de 1997,⁴ además de la extensión del mandato Constitucional de 4 a 5 años.
- La promulgación en junio de 1999 del Código Electoral por Ley N° 1984 y en agosto del mismo año de la Ley de Partidos Políticos (Ley N° 1983), superándose la Ley Electoral anterior que concentraba tanto el régimen electoral como el de los partidos políticos en una sola norma, que tal como desarrollaremos más adelante incorporan importantes medidas de acción afirmativa en favor de las mujeres.
- Se producen cambios en el Régimen Municipal y se posibilitan las elecciones de 1995 y 1999, con mandato de sus Concejales Municipales y Alcaldes por 4 y 5 años respectivamente. Anteriormente el mandato era de 2 años.

⁴ La Cámara de Senadores se compone de 27 miembros (3 por departamento) y la Cámara de Diputados de 130 miembros, 62 diputados plurinominales y 68 diputados uninominales, los primeros son elegidos proporcionalmente a los votos válidos que logran directamente los candidatos a presidente y vicepresidente de los partidos políticos en cada uno de los 9 Departamentos, los segundos si bien son patrocinados por los partidos, son candidatos por cada una de las 68 circunscripciones uninominales determinadas en el país, elegidos directamente por simple mayoría de sufragios válidos que obtienen independientemente de la votación para presidente y vicepresidente.

- Se incluye en la Constitución Política del Estado el carácter pluricultural y multiétnico de la cualidad nacional, que se expresa en importantes reformas como la Educativa y la Ley de Participación Popular que democratizó los recursos estatales a favor de las Prefecturas y los 314 Municipios y posibilitó la participación ciudadana en Consejos Departamentales en Prefecturas y Consejos de Vigilancia en Municipios, además del reconocimiento jurídico de Organizaciones Territoriales de Base (pueblos indígenas y comunidades campesinas en áreas rurales y juntas vecinales en centros urbanos).

Luego de un proceso largo de consulta, justo al fin del período constitucional anterior, se aprobó en el Congreso una nueva Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución (Ley N° 2410 de 1 de agosto de 2002) que la actual legislatura debe promulgar como Ley de Reforma para su aplicación en la próxima legislatura, a partir del 2007.

El movimiento de mujeres ha logrado, a través de su participación en el proceso que antecedió a la promulgación de esta Ley, la incorporación de algunos contenidos importantes de equidad de género. Resalta el salto cualitativo que se ha dado en la capacidad propositiva del movimiento de mujeres para que se incorporen en la Ley Fundamental el reconocimiento de la igualdad de género y de los derechos de las mujeres, invisibilizados por formulaciones casi abstractas y/o indirectas que no fueron superadas en la Constitución Política del Estado aprobada en 1995 aún en vigencia. Es indudable de que “la forma como se incorpore el tema de género en la Ley Fundamental propicia el surgimiento de determinadas condiciones jurídicas para su posterior procesamiento en leyes secundarias y reglamentarias, que, a su turno, configuran el escenario operativo, el de la aplicación práctica, de las acciones sociales en procura de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres” (Börht, 2002, 1).

Sobre este asunto, Börht (2002) ha destacado la importancia que el enfoque de género adquiere cuando se ubica en el marco de la Ley Fundamental. Al realizar un estudio comparativo de 23 Constituciones ha identificado 4 categorías de formulación de la igualdad de género: de formulación abstracta, para Costa Rica,

Honduras, España, Panamá y República Dominicana; de tratamiento implícito o indirecto en la que se ubica a la CPE boliviana y a la de Argentina, Perú, Ecuador, Uruguay y El Salvador; de tratamiento explícito, en las constituciones de Chile, Colombia, Brasil, Paraguay, México, Nicaragua, Guatemala, Alemania y Cuba y, una única, la de Venezuela, de mayor avance donde el género masculino y femenino aparece formulado en cada línea de su Constitución (ver cuadro 1).

Como ya señalamos, a la promulgación de la Ley Modificatoria en 1995, precedieron importantes e históricos acuerdos entre las primeras fuerzas políticas del país, sin que la sociedad civil tuviera un rol propositivo de significación y la idea de su participación fuera considerada importante, como ha ocurrido los últimos años.⁵

En cambio, a la promulgación de la Ley de Necesidad en 2002, precedió una consulta realizada por la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Cámara de Diputados a organizaciones de la sociedad civil, como la Central Obrera Boliviana, comités cívicos, universidades, organizaciones de mujeres, así como a otros poderes públicos como el Judicial y el Ejecutivo, dando lugar a una propuesta de Reforma Constitucional para la Participación Ciudadana que fue dada a conocer en febrero de 2001 por el entonces Presidente de la República, al tiempo de constituir un Consejo Ciudadano que lideró la discusión y difusión entre distintos sectores del país, incluidas las organizaciones de mujeres, para recoger aportes al diseño jurídico de un anteproyecto de Ley de Necesidad de la Reforma Constitucional. El anteproyecto, a su vez, fue discutido en su fase final en una Mesa Política de Reforma Constitucional que reunió a delegados de distintos partidos políticos con representación parlamentaria procurando consensos para

⁵ La apertura a la participación de la sociedad civil y la consulta a sectores representativos se constituyó en una necesidad los últimos años de la década los noventas. De ahí que en 1997 el Gobierno propicia el Diálogo I con la sociedad civil para el diseño de sus políticas en materia social, institucional y política. En el 2001 propicia el Diálogo II para la elaboración de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, tratando de prevenir grandes movilizaciones sociales que de todas formas irrumpieron con fuerza en el 2000 y 2001 en respuesta a la grave situación de pobreza de sectores sociales principalmente indígenas. Se trata de momentos decisivos donde la credibilidad en los líderes y partidos políticos y su rol de intermediación y representación de la sociedad civil en el sistema político aparecieron fuertemente cuestionados.

su consideración en el Congreso. Este proceso de consulta culminó con la aprobación de la Ley de Necesidad, tomando en cuenta solo algunas propuestas logradas participativamente.

La Ley de Necesidad propone la modificación de 45 artículos de la Constitución Política Boliviana. Entre las modificaciones más importantes, directa o indirectamente concernientes al enfoque de género, se pueden destacar las siguientes:

- La definición del Estado Boliviano como “Social y Democrático de Derecho”. Social, porque debe reflejar y servir a la colectividad, situarse por encima de las particularidades y las diferencias, y ser el espacio de confluencia y representación. Democrático, porque es resultado de la decisión y voluntad de ciudadanos organizados que manifiestan su voluntad de constituirse en una representación legítima y plural. Y de Derecho, porque define al Estado como el gobierno de las leyes y la convivencia regida por normas asumidas por todos.
- La obligación del Estado de respetar y proteger todos los derechos fundamentales de las personas y no solamente la dignidad y la libertad, como está indicado en la actual CPE. Se incorpora de manera explícita el principio de equidad de género al señalar que “*La mujer y el hombre son iguales ante la Ley y gozan de los mismos derechos políticos, sociales, económicos y culturales*” y que “El Estado sancionará toda forma de discriminación y adoptará medidas de acción positiva para promover la efectiva igualdad entre todas las personas”.
- En el título de las garantías de las personas, se explicita la prohibición de toda especie de tortura, coacción, exacción, amenaza o cualquier forma de violencia física, psicológica y sexual y toda forma de violencia en la familia.
- El derecho de los extranjeros, hombres y mujeres casados con bolivianos o bolivianas a adquirir la nacionalidad boliviana y que bolivianos y bolivianas, casados con extranjeros no pierdan su nacionalidad, reparándose un error sexista de la actual CPE donde los extranjeros casados con bolivianas no tienen el mismo derecho a adquirir la nacionalidad que las extranjeras casadas con bolivianos.

En el Régimen Electoral; se producen los siguientes cambios:

- Se incorpora la posibilidad de que los ciudadanos puedan organizarse en asociaciones no partidarias para intervenir, sin la media-

ción exclusiva de los partidos políticos, en postulaciones para cargos electivos (Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados, Concejales, Alcaldes y Agentes Municipales), cuando se señala que “La Representación Popular se ejerce a través de los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas”. Y al mismo tiempo, se eleva a rango constitucional la línea de fortalecimiento de partidos políticos que ya figura en la Ley de Partidos Políticos.

- En el capítulo de Ciudadanía se incluye el “derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos en los términos establecidos por Ley”, avanzándose a formas de democracia participativa que trascienden el mero acto del sufragio o la representación política. Mediante legislación consecuente queda abierta la posibilidad de varios tipos de consulta ciudadana, referéndum, plebiscito, etc.
- Se propone un nuevo procedimiento de reforma constitucional por la vía del Referéndum Constitucional, de manera que el Congreso pueda convocar al mismo a objeto de que la ciudadanía apruebe o rechace la reforma, encomendándose a la Corte Nacional Electoral el acto de organización de este mecanismo de consulta.
- El ordenamiento y jerarquización de las leyes de manera que las de mayor jerarquía necesitan una aprobación por mayoría total de los miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso.

La Ley de Necesidad promulgada recientemente, se encuentra en este momento en discusión en el Congreso y por el momento es incierta su aprobación por una desfavorable correlación de fuerzas. Uno de los aspectos más controvertidos y que dificultan la aprobación de esta Ley de Necesidad en el Congreso está referido a la adopción del mecanismo de reforma constitucional que ha optado por el referéndum y no por la Asamblea Constituyente que es una propuesta de algunos sectores sociales y partidos como NFR y MAS que se encuentran actualmente en la oposición.

3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN BOLIVIA

No obstante las limitaciones en el sistema y la cultura política que impiden la participación equitativa de las mujeres, es en democracia

cuando ésta logra situarse en agenda pública, dando lugar a importantes “medidas de acción afirmativa”⁶ incorporadas a la norma electoral y de partidos políticos, que han posibilitado mejores condiciones para el acceso de mujeres a espacios en el Congreso Nacional y en los Gobiernos Municipales. Sin contar con una normativa específica para la participación en otros ámbitos institucionales, el solo hecho de situar en agenda pública la importancia de la participación de las mujeres ha derivado en la elección y designación por el Congreso de una mujer a la cabeza de la Defensoría del Pueblo, de tres mujeres de siete vocales en la Corte Nacional Electoral y de 20 mujeres de 57 en las Cortes Departamentales.

En la década de los noventa tomaron fuerza en el espacio nacional organizaciones de mujeres, que se articularon a los mecanismos de preparación y participación de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer de Naciones Unidas realizada en Beijing en 1995, de la que emerge el Plan de Acción Mundial (PAM) que Bolivia suscribió junto a otros Estados. La constitución de una oficina estatal de la mujer en el Poder Ejecutivo y el establecimiento de la cuota mínima del 30% de representación de mujeres en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y otras instancias jerárquicas del aparato estatal, emergió como recomendación en el PAM.

A partir de entonces, la equidad de género en la participación política se constituyó en una de las demandas principales y de mayor énfasis del movimiento de mujeres boliviano articulado a organizaciones que jugaron un rol propositivo importante a nivel nacional. En este campo el movimiento de mujeres ha logrado normas específicas para favorecer la participación en el Poder Legislativo y en los Gobiernos Municipales y no así en el Poder Ejecutivo y mucho menos en el Judicial, quedando aun pendiente, normas específicas al respecto.

⁶ Acción afirmativa, es un nuevo concepto asociado a políticas de redistribución, compensación o afirmación, relacionadas con las ideas de derechos y equidad de género. Este término ha sido apropiado por innumerables organizaciones de mujeres en el mundo que se han propuesto como objetivo influir en las políticas públicas a favor del destierro de la inequidad y discriminación de las mujeres, es decir: “La ciudadanía, en cuanto igualdad socialmente construida, se enfrenta en la actualidad al desafío de considerar que los derechos deben ser aplicados diferencialmente a los grupos específicos, en este caso a las mujeres, garantizando una discriminación inversa y positiva, como condición de inclusión de las minorías” (Fleury,1999).

Importantes leyes como la de Participación Popular, la Ley de Municipalidades y la Ley de Reforma Educativa incorporan el concepto de igualdad de oportunidades y equidad de género para posibilitar una participación activa de la mujer en todos sus niveles de organización.

En materia de políticas públicas, el movimiento de mujeres y la Oficina de la Mujer (Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia) lograron la aprobación del Decreto de Igualdad de Oportunidades (D.S. 24864 de octubre de 1997) que en su artículo uno: “garantiza la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los ámbitos político, económico, social y cultural, así como la incorporación transversal de contenidos de género en las políticas públicas para lograr una verdadera equidad”. Proponiendo, a su vez, acciones específicas en las áreas de salud, educación, desarrollo económico, participación política y ciudadana, violencia, comunicación y cultura, así como en materia legal. Este avance, sin embargo, requiere de una acción decidida de las organizaciones de mujeres para que esta disposición, lejos de ser abandonada, sea asumida como política sostenida por el nuevo gobierno.

Este panorama expuesto es demostrativo que en 20 años de democracia se han tenido importantes avances de género en Bolivia, aunque falte mucho por hacer en la resolución de problemas de desigualdad en el acceso a los recursos, al conocimiento, a la información, a la formación política de las mujeres, etc.

3.1. Medidas de acción afirmativa para la participación política de mujeres

Entre las medidas de acción afirmativa inspiradas en los principios de igualdad de oportunidades, equidad y justicia de género, se encuentran aquellas destinadas a posibilitar la participación de las mujeres para cualificar la representación ciudadana en democracia, constatado como un gran déficit en varios países del mundo y particularmente de América Latina. El sistema de cuotas por sexo adoptado en las dos últimas décadas por varios países, se ha constituido en el principal instrumento para el objetivo de equilibrar las relaciones desiguales entre hombres y mujeres y las jerarquías de poder en los espacios y ejercicio públicos. Teóricamente las medidas de acción afirmativa, “son diseñadas con la finalidad

de equiparar a sectores que, por razones sociales o culturales, no pueden competir en condiciones de igualdad en la distribución de recursos o posiciones” (Archenti, 2000, 173).⁷

“Las acciones afirmativas que establecen cuotas para mujeres en el proceso de selección de candidatos para los cuerpos representativos, son medidas correctoras tendientes a lograr una mayor democratización de la sociedad a través de la ampliación de los márgenes de representación en sentido estricto, garantizan el derecho de las mujeres a ser representantes, cuando el mismo aparece vulnerado por la composición en términos de género. Se sustentan en el principio de igualdad de oportunidades, los derechos iguales y libertad y los principios de justicia” (Archenti, 2000, 172).

Este sistema adoptado en la década de los setenta por varios países europeos, se impulsa en América Latina en la década de los noventa. Adoptan este instrumento, primero la Argentina en 1991 para asegurar una cuota mínima de representación del 30% en las listas de candidatos en elecciones generales y le siguen Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Uruguay, República Dominicana, Cuba, Costa Rica, Panamá, Perú, Ecuador, Venezuela y Bolivia, cada uno con sus propias particularidades. Varios estudios realizados sobre este tema en América Latina, dan cuenta que las cuotas de participación política de las mujeres oscilan entre el 20 y 35%. “En todas las experiencias internacionales en las que se aplicó la Ley de Cuotas, el incremento de la representación femenina ha sido significativo. El caso más llamativo fue el argentino, donde se incrementó la participación de mujeres en el Congreso, de 7% a 29%. A través de este mecanismo, los países nórdicos han traspasado la barrera del 40% de participación real de mujeres en cargos de representación y en gestión pública” (Ardaya, 2002,16).

En Bolivia a partir de 1997 se incorpora la noción de cuotas para lograr una mejor representación en el Congreso Nacional y en los

⁷ Nélida Archenti destaca con razón que Giovanni Sartori es quien aportó teóricamente la importancia de tratar el tema de la igualdad de oportunidades a través de un trato diferenciado, debido a que partiendo de una realidad desigual no es posible lograr resultados iguales. Por ello, las acciones afirmativas aún introduciendo un elemento de desigualdad en el trato o un trato diferencial, generan un sistema compensatorio de las desigualdades iniciales, a fin de garantizar resultados más equitativos.

Gobiernos Municipales. Dos elecciones generales (1997 y 2002) y una municipal (1999), se han realizado con normas explícitas de cuotas, pero, tal como se analizará más adelante, la norma para posibilitar la participación de las mujeres en el Congreso Nacional tiene más restricciones que para la participación en los Gobiernos Municipales. Por lo demás, del análisis de su aplicación se constatan grandes diferencias en sus resultados.

3.1.1. Ley Electoral N° 1779 de 19 de marzo de 1997 (Ley de Cuotas)

Mediante ésta se logra la aprobación de la Reforma a la Ley Electoral, aplicación del artículo 60 de la Constitución Política del Estado, denominada comúnmente “Ley de Cuotas”, que rige las Elecciones Generales de 1997. Concretamente el artículo 5° referido a la Inscripción de Listas de Candidatos, estableció la obligación de los partidos políticos y frentes de presentar a la Corte Nacional Electoral, listas de candidatos:

A Senadores Titulares y Suplentes “en las que en cada departamento al menos uno de cada cuatro candidatos será mujer”.

De candidatos a Diputados Plurinominales por cada departamento “en estricto orden de prelación de Titulares y Suplentes. *Estas listas incorporarán un mínimo de 30% de mujeres distribuidas de modo que de cada tres candidatos, al menos uno sea mujer*”.

De candidatos a Diputados por Circunscripciones Uninominales Titulares y Suplentes “*con especificación de la circunscripción en la que se presentan, procurando la participación efectiva de la mujer*”.

3.1.2. Código Electoral. Ley N° 1984 de 25 de junio de 1999

Es un paso trascendental de modernización del régimen electoral boliviano por cuanto el Código se constituye en el instrumento específico de regulación de los procesos electorales, separado de la normativa específica de los partidos políticos.

En el tema de la participación política, el movimiento de mujeres logra un avance significativo referido a Elecciones Municipales que se incorpora como artículo 112 sobre Plazos y Condiciones en

la Inscripción de Candidatos del Código Electoral, con las particularidades siguientes:

- a) Las listas de candidatos a Concejales Municipales serán presentadas de modo tal que al primer concejal hombre-mujer, le corresponda una suplencia, mujer-hombre.
- b) La segunda y tercera concejalías titulares serán asignadas de forma alternada, es decir, hombre-mujer, mujer-hombre.
- c) Las listas en su conjunto, deberán incorporar al menos un treinta por ciento de mujeres”.

Esta normativa rigió en las Elecciones Municipales de 1999, con mejores efectos cualitativos en la participación de las mujeres en los 314 Gobiernos Municipales del país que en los Congresos instalados en 1997 y en el 2002.

Sobre el régimen de presentación de listas de candidatos para elecciones generales contenido en el Código Electoral, es posible advertir que se introdujeron cambios sutiles con relación a la Ley Electoral que rigió las elecciones generales de 1997, que no fueron advertidos por el movimiento de mujeres. En primer lugar, se elimina la mención del 30% del párrafo referido a Candidatos Plurinominales dejándolo con la sola mención de: “Estas listas serán formuladas de modo que, de cada tres candidatos al menos uno sea mujer”. En segundo lugar, se elimina del párrafo referido a Candidatos Uninominales la recomendación de presentar listas procurando la participación efectiva de la mujer. Modificaciones que, de algún modo, ponen restricciones al logro del objetivo de la cuota mínima del 30% de representación, adoptado por el movimiento de mujeres en Bolivia.

3.1.3. Ley de partidos políticos Ley N° 1983 de 25 de junio de 1999

Se trata de una ley de importancia significativa para la cualificación de la representación y participación política ciudadana a través de partidos políticos, frentes y alianzas, donde resalta, como en ninguna otra ley, un contenido explícito de equidad de género.

En efecto, el artículo 2 de esta Ley referido a la Libertad de Asociación Política señala que: “Todo ciudadano, hombre o mujer, tiene el derecho de afiliarse libre y voluntariamente a un par-

tido político cumpliendo los requisitos establecidos en su estatuto orgánico”.

El artículo 13 referido al Contenido de la Declaración de Principios dispone que todo partido político, al constituirse, debe aprobar una declaración de principios que incorpore una serie de contenidos básicos, entre los que se destaca: el “rechazo de toda forma de discriminación, sea de género, generacional y étnico-cultural”.

El artículo 15 referido al contenido del Estatuto Orgánico de los Partidos, dispone que todo partido político al constituirse adoptará un estatuto orgánico con contenidos básicos, entre los que destaca: “los mecanismos y acciones que garanticen la plena participación de la mujer”.

Finalmente, el artículo 19 sobre deberes de los partidos políticos dispone “promover la igualdad de oportunidades de sus militantes, hombres y mujeres; con el fin de reducir desigualdades de hecho, los partidos políticos establecerán una cuota no menor al treinta por ciento para las mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas para cargos de representación ciudadana”.

3.2. Participación de las mujeres en el Congreso Nacional

Los avances normativos logrados por el movimiento de mujeres en Bolivia han tenido efectos directos en la representación política en el Congreso Nacional. Realizando un análisis comparativo de las legislaciones de 1993-1997, 1997-2002 y 2002-2007 (ver cuadro 2 y gráfico 1), se advierte lo siguiente:

En el período legislativo anterior a la promulgación de la Ley de Cuotas (1993-1997), el Congreso Nacional se conformó con una representación de mujeres que alcanzó a 9.2% (14 parlamentarias titulares y 15 suplentes de un total de 314). En la Cámara de Senadores, las mujeres alcanzaron una participación de 3.7% (2 senadoras, una titular y una suplente de un total de 54 senadores). En la Cámara de Diputados la representación femenina alcanzó a 10.4% (13 titulares y 14 suplentes de un total de 260). El Congreso de la República así conformado, después de 10 años de democracia, no reflejó la importante contribución de las mujeres en su recuperación.

En el período legislativo 1997-2002, en que se puso en vigencia la Ley de Cuotas, la representación de las mujeres en el Congreso subió al 16.6% (15 parlamentarias titulares y 37 suplentes). En la Cámara de Senadores la representación de mujeres se elevó a 18.5% (1 senadora titular y 9 suplentes) aunque este incremento solamente se debió al ingreso de Senadoras Suplentes (33,3%) y no Titulares (3.7%). La representación de Diputadas Plurinominales alcanzó a 27.4% (12 titulares y 22 suplentes de un total de 124). La representación de Diputadas Uninominales alcanzó a tan sólo 5.9% (2 titulares y 6 suplentes de un total de 136).

El recientemente inaugurado período legislativo (2002-2007) da cuenta de una mejor participación de mujeres en el Congreso que alcanza a 19.7% (28 titulares y 34 suplentes). En el Senado se alcanzó una participación de 18.5% mujeres, igual al período anterior, con la diferencia sustancial de incremento en la participación de 1 (3.7%) a 4 Senadoras Titulares (14.8%) y disminución de Senadoras Suplentes de 9 (33.3%) a 6 (22.2%). La representación de Diputadas Plurinominales alcanzó a 28.2%, notándose un incremento cualitativo de la representación titular que subió de 12 (19.4%) a 17 (27.4%) y una disminución de suplentes de 22 (35.5%) a 18 (29%). La representación de Diputadas Uninominales se elevó a 12.5%, incrementándose la participación de titulares de 2 (3%) a 7 (10.3%) y suplentes de 6 (8.8%) a 10 (14.7%).

Si bien se han producido notorios incrementos en los porcentajes de participación de mujeres en el Congreso Nacional, principalmente en la Cámara de Diputados, en ninguna de las Cámaras se ha logrado la cuota mínima de 30% de representación de las mujeres. Como efecto, el movimiento de mujeres organizado en la Articulación de Mujeres por la Equidad y la Igualdad (Amupej), el Foro Político de Mujeres, el Viceministerio de Asuntos de Género, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, han logrado consensuar la “Agenda Mínima de Género”, planteando en el área política la “modificación de la moción de cuotas en el Código Electoral incorporando el principio de equidad, con paridad y alternancia para las mujeres. Bajo este mismo principio se deberán incluir en las leyes que rigen el funcionamiento y constitución de los Poderes Ejecutivo y Judicial” (MDSP/VAGGF, 2002, 7).

3.3. Participación de las mujeres en los gobiernos municipales

El criterio de alternabilidad que tiene el artículo 112 del Código Electoral para elecciones municipales y que rigió en las Elecciones Municipales de 1999, ha tenido resultados mucho más significativos en la representación de las mujeres en los Gobiernos Municipales. En efecto, el porcentaje de mujeres elegidas Concejales Municipales en la gestión 1995-1999 fue de 9.8%, frente a 43.2% logrado en la gestión 1999-2004, registrándose un incremento de 33.4% en la representación de mujeres concejales electas con relación a las elecciones municipales de 1995 (ver cuadro 3 y gráfico 2).

4. CONCLUSIONES

1. El contenido del presente ensayo inició con una sintética caracterización del sistema político boliviano, tal como funcionó desde 1985 hasta las elecciones generales del 2002, mostrando con claridad que las pautas de concertación y acuerdos interpartidarios entre las principales fuerzas políticas, una característica singular de la democracia boliviana, hicieron posible gobiernos constitucionales y suficiente mayoría congresal como para promulgar distintas leyes y reformas de modernización del sistema democrático que culminaron con la aprobación de una nueva Ley de Modificaciones de la Constitución Política del Estado en agosto de 2002.

Los resultados de las elecciones del 30 de junio dan cuenta por un lado, de: i) una significativa recomposición de la representación congresal; ii) una marcada polarización entre los partidos tradicionales y nuevas fuerzas políticas, y iii) un avance cualitativo de la representación política con la inclusión de sectores indígenas y popular mestizos, así como de más mujeres. Por otro lado, da cuenta de un nuevo escenario congresal donde la lógica de acuerdos y pactos interpartidarios que rigió desde 1985 parece estar destinada a transformarse en una renovada lógica de acuerdos políticos basada en el diálogo y en la concertación con los partidos de oposición y las organizaciones de la sociedad civil.

2. La sola mención en la Constitución Política Boliviana de la cualidad nacional multiétnica y pluricultural, que la ciudadanía consiste en concurrir como elector o elegible a la formación o al ejercicio de los poderes públicos y, que todo ser humano goza de los derechos, libertades y garantías reconocidas por esta Constitución, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política, origen, condición económica o social, no resulta suficiente para el objetivo de igualdad de oportunidades entre los géneros y entre sectores que conforman la nacionalidad.

Cuanto más universal y abstracta es la formulación de los contenidos de las Constituciones Políticas de los Estados, se corre el riesgo de mantener invisibilizados los derechos civiles, sociales y políticos de las mujeres y de otros sectores discriminados, como es el caso de los indígenas bolivianos que, entre aymaras, quechuas, guaraníes y 35 pueblos indígenas de la Amazonia y el Chaco bolivianos representan un poco más del 60% de la población. Es indudable que mientras más explícitos sean los contenidos de equidad de género en la Ley Fundamental más posibilidades existen para el surgimiento de determinadas condiciones jurídicas para su posterior procesamiento en leyes secundarias y reglamentarias específicas que son necesarias de impulsar para equiparar a sectores que, por razones sociales o culturales, no pueden competir en condiciones de igualdad de oportunidades en todo orden.

3. La Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer de las Naciones Unidas en Beijing (1995) de la cual emerge el Plan de Acción Mundial (PAM), es un hito fundamental para la construcción de una agenda de las mujeres en varios países latinoamericanos y en Bolivia. Es en esta década, que luego de un cúmulo de experiencias internas del movimiento de mujeres y del desarrollo teórico del concepto de ciudadanía que fue posible incorporar acciones afirmativas.

La legislación actual boliviana contiene medidas de acción afirmativa, por un lado, en la presentación de listas de candidatos y candidatas para senadurías y diputaciones plurinominales, sin tomar en cuenta a uninominales y por otro, en la presentación de listas para concejalías en los Gobiernos Municipales. El organismo electoral aseguró el cumplimiento de la norma exigiendo que los partidos políticos presenten sus listas de candidatos (as) tal como se encuentra dispuesto en el artículo 112 y corrigió situaciones irre-

gulares que se presentaron en las Elecciones Municipales de 1999. En la última elección nacional, acordó con el movimiento de mujeres el sistema de control de presentación de listas, además de permitir su vigilancia al proceso de inscripción de candidatos que realizaron los partidos políticos.

La introducción del mecanismo de acción afirmativa, aún insuficiente, posibilitó una mayor representación femenina en el Congreso. De un 9.2% logrado en el período 1993-1997 antes de su aplicación a 16.6% en el período 1997-2002 y a 19.7% en el actual período legislativo después de su aplicación. Es notorio también el salto cualitativo de representación de titulares de 9.6% en el anterior período legislativo a 17.8% en el actual período, que posiblemente se deba, entre otros factores, a que el control en la presentación de listas haya sido más riguroso, puesto que se ha exigido un sistema en Z, es decir, titular-suplente-titular-suplente y así sucesivamente y no vertical, titulares por un lado y suplentes por otro que se empleó en 1997.

En el caso de los gobiernos municipales, el mecanismo de alternabilidad ha posibilitado una mejor representación de mujeres. En efecto, en el período 1995-1999 donde no existía este mecanismo se tuvo una representación de tan solo 9.8%, incrementándose a 43.2% en el período 1999-2004, por encima del 30%.

En la Ley de partidos Políticos, se han incorporado contenidos explícitos de género y obligaciones de los partidos para incorporar en sus directivas un mínimo del 30% de mujeres. Todos los partidos políticos nuevos que tramitaron su registro en la Corte Nacional Electoral después de 1999, se han visto obligados a acoger esta norma, bajo estricta vigilancia del organismo electoral. Los partidos políticos antiguos tienen tiempo hasta fines del 2003 para democratizarse y acogerse a esta norma.

4. Los avances y logros conseguidos en la participación de las mujeres en los ámbitos públicos de poder y de representación guardan una relación directa con el desarrollo del sistema político boliviano en democracia y la capacidad de influencia del movimiento de mujeres sobre éste. En ese sentido, la actual configuración del sistema de representación en el Congreso y los niveles alcanzados por las mujeres, abren la posibilidad de mejores articulaciones con el movimiento de mujeres para concretar las demandas de modifi-

cación de la moción de cuotas en el Código Electoral con paridad y alternancia en la presentación de candidaturas para el Poder Legislativo y la propuesta de normativas específicas para el funcionamiento y constitución de los Poderes Ejecutivo y Judicial, aún pendientes.

5. Ahora bien, la presencia de más mujeres en cargos de representación congresal y de gobiernos municipales lograda en virtud de la ley de cuotas no necesaria y automáticamente constituye una representación de su género, como desearían algunos grupos feministas, puesto que la representación de hombres y mujeres se logra genéricamente en el actual sistema político a través del voto que obtienen los partidos políticos como característica del sistema electoral multipartidario. En este sentido, se han logrado importantes alianzas para que las demandas que provienen del movimiento de mujeres sean acogidas por algunas parlamentarias en el Congreso y militantes mujeres de partidos políticos. La convergencia de feministas y militantes de partidos políticos en el Foro Político de Mujeres constituido en 1997, auguran interesantes posibilidades de avanzar en los objetivos de igualdad de oportunidades y equidad de género.

6. La posibilidad de que los bolivianos (as) puedan organizarse en agrupaciones ciudadanas no partidarias para intervenir, sin la mediación exclusiva de los partidos políticos, en postulaciones a cargos electivos, como está previsto en la Ley de Necesidad de Modificación de la Constitución Política del Estado aprobada recientemente, plantea un reto fundamental que tiende a la democratización de la sociedad boliviana. Dependerá de la capacidad propositiva de los sectores sociales representativos de la sociedad y de las organizaciones de mujeres efectivizar esta demanda en el actual Congreso y hacer posible su aprobación modificatoria. En adelante, los retos son mayores en materia de modificación de la normativa reglamentaria.

Roxana Ybarnegaray Ponce

CUADRO 1 ENFOQUE DE GÉNERO EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA

	PAÍSES	ANÁLISIS DE SUS LEYES FUNDAMENTALES
PRIMER GRUPO	Costa Rica, España, Honduras, Panamá y República Dominicana.	En sus formulaciones la igualdad de género se ubica en un plano abstracto, en el que se invisibiliza totalmente a la mujer. El concepto de hombre impropriadamente se amplía hasta hacerse sinónimo del de humanidad, dentro del cual se encuentra subsumida la mujer..
SEGUNDO GRUPO	Argentina, Bolivia, Perú, Ecuador, Uruguay y El Salvador.	En la redacción constitucional se utiliza un lenguaje que si bien reduce el nivel de abstracción, persiste todavía en darle un tratamiento implícito e indirecto a la igualdad de género.
TERCER GRUPO	Chile, Colombia, Brasil, Paraguay, México, Nicaragua, Guatemala, Alemania y Cuba.	Contienen textos en los que se consagra explícitamente la igualdad de género. La igualdad de género alcanza una consagración formal en las normas constitucionales.
CUARTO GRUPO	Venezuela	Asume una forma avanzada en el enfoque de género. Introduce en su texto completo, artículo tras artículo, oración tras oración, la duplicación del sujeto (y del verbo cuando la sintaxis así lo exige), una vez con género masculino y otra con femenino.

Fuente. Börht, “La Constitución y el enfoque de género en la legislación comparada”, 2002.

Participación política de las mujeres en Bolivia

CUADRO 2
BOLIVIA: PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN EL CONGRESO NACIONAL
(PERIODOS 1993-1997, 1997-2002 Y 2002-2007)

	1993 - 1997				1997 - 2002				2002 - 2007			
	H		M		H		M		H		M	
	c.a.	%	c.a.	%	c.a.	%	c.a.	%	c.a.	%	c.a.	%
Senadores/as												
Titulares	26	96,3	1	3,7	26	96,3	1	3,7	23	85,2	4	14,8
Suplentes	26	96,3	1	3,7	18	66,7	9	33,3	21	77,8	6	22,2
SUBTOTAL	52	96,4	2	3,7	44	81,5	10	18,5	44	81,5	10	18,5
Diputados/as Plurinominales												
Titulares	117	90,0	13	10,0	50	80,6	12	19,4	45	72,6	17	27,4
Suplentes	116	89,2	14	10,8	40	64,5	22	35,5	44	71,0	18	29,0
SUBTOTAL	233	89,6	27	10,4	90	72,6	34	27,4	89	71,8	35	28,2
Diputados/as Uninominales												
Titulares	--		--		66	97,0	2	3,0	61	89,7	7	10,3
Suplentes	--		--		62	91,2	6	8,8	58	85,3	10	14,7
SUBTOTAL					128	94,1	8	5,9	119	87,5	17	12,5
TOTAL	285	90,8	29	9,2	262	83,4	52	16,6	252	80,3	62	19,7
Titulares	143	91,1	14	8,9	142	90,4	15	9,6	129	82,2	28	17,8
Suplentes	142	90,4	15	9,6	120	76,4	37	23,6	123	78,3	34	21,7

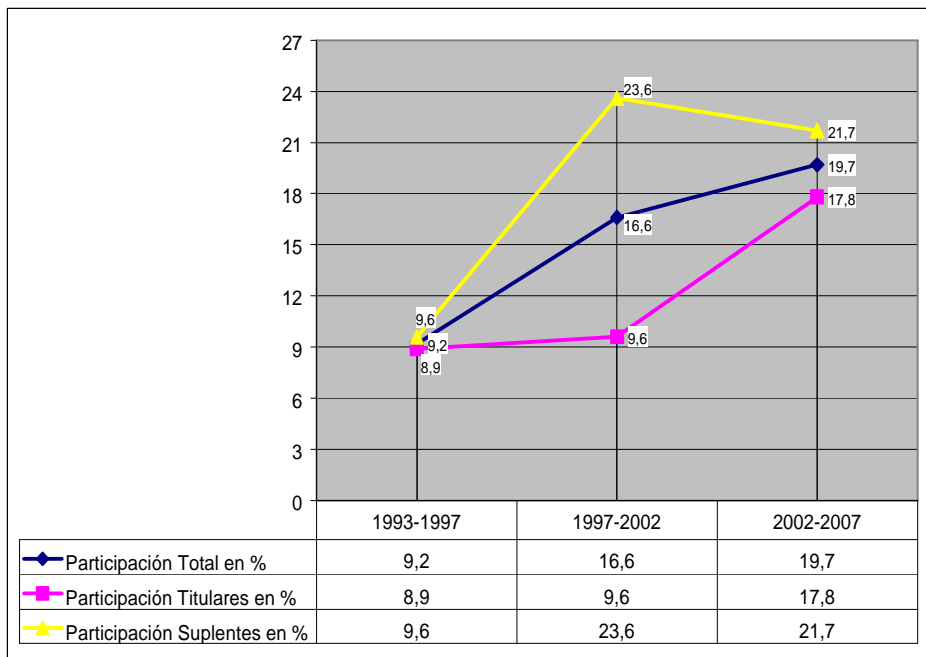
Fuente: Corte Nacional Electoral

(a) Gobierno Constitucional Gonzalo Sánchez de Lozada

(b) Gobierno Constitucional Hugo Banzer Suárez/Jorge Quiroga Ramírez

(c) Gobierno Constitucional Gonzalo Sánchez de Lozada

GRÁFICO 1
BOLIVIA: PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN
EL CONGRESO NACIONAL
(PERIODOS 1993-1997, 1997-2002 Y 2002-2007)



Participación política de las mujeres en Bolivia

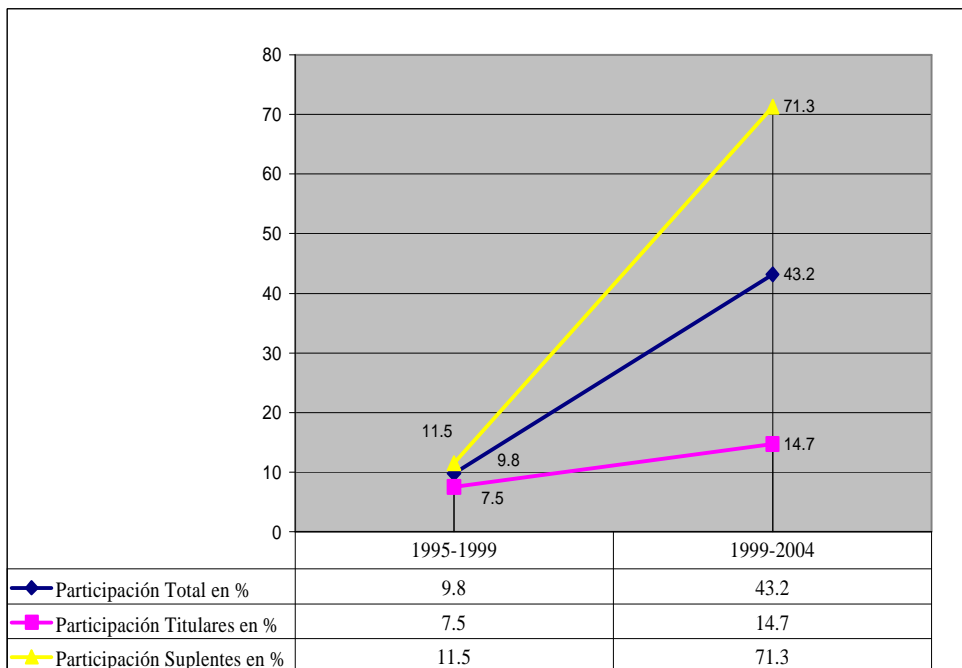
CUADRO 3
**BOLIVIA: MUJERES ELECTAS CONCEJALAS
 POR DEPARTAMENTO
 (ELECCIONES MUNICIPALES 1995 Y 1999)**

DEPARTAMENTO	1995						1999					
	M			TOTAL PARTICIPACIÓN			M			TOTAL PARTICIPACIÓN		
	TITULAR	SUPLENTE		c.a.	%		TITULAR	SUPLENTE		c.a.	%	
	c.a.	%		c.a.	%		c.a.	%		c.a.	%	
Chuquisaca	11	8,0	14	10,4	25	9,2	15	10,0	105	70,5	120	40,1
La Paz	19	5,0	24	6,5	53	7,1	47	11,9	299	76,3	346	44,0
Cochabamba	14	6,0	20	9,0	34	7,5	28	11,5	178	73,9	206	42,6
Oruro	9	5,6	18	12,2	27	8,8	22	12,7	131	78,0	153	44,9
Potosí	10	5,4	15	8,2	25	6,8	23	11,4	131	66,5	154	38,6
Tarja	7	11,5	12	19,7	19	15,6	14	21,5	41	63,1	65	50,0
Santa Cruz	32	13,2	41	17,2	73	15,2	48	17,8	193	71,5	241	44,6
Beni	11	11,1	21	21,4	32	16,2	31	29,0	61	58,7	92	43,6
Pando	5	6,6	11	14,7	16	10,6	19	24,4	48	61,5	67	42,9
TOTAL	118	7,5	176	11,5	304	9,8	247	14,7	1187	71,3	1444	43,2

Fuente: Corte Nacional Electoral

Roxana Ybarnegaray Ponce

GRÁFICO 2
BOLIVIA: PARTICIPACIÓN DE MUJERES
EN GOBIERNOS MUNICIPALES
(ELECCIONES MUNICIPALES 1995 Y 1999)



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Archenti, Nélica, “Representación, Ley de Cuotas y Sistemas Electorales” en *PostData* N° 6, Julio, Buenos Aires. 2000
- Ardaya, Gloria, *Participación Política y Liderazgos de Mujeres en Bolivia*, CIDEM, La Paz. 2001.
- “Lineamientos para la Aplicación de la Ley de Reformas y Complementación al Régimen Electoral o Ley de Cuotas en Bolivia” (mimeo), Defensoría del Pueblo, La Paz. 2002.
- Böhrt, Carlos, “La Constitución y el Enfoque de Género en la Legislación comparada” (mimeo), La Paz. 2002.
- Fleury, Sonia, *Estados sin ciudadanos*, Editorial Lugar, Buenos Aires. 1999
- García, Álvaro, “La insurgencia democrática de los movimientos sociales” en *Le Monde Diplomatique. Nuevos actores de la democracia boliviana*, N° 1, octubre, La Paz. 2002.
- MDSP/VAGGF Agenda Mínima de Género, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación/Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia/INE/ASDI/Embajada de los Países Bajos, La Paz. 2002.
- Paz, Ricardo, “Reforma Constitucional 2002” en *Opiniones y Seidel/ FUNDEMOS*, La Paz. 2002.
- Zabala, Ma. Lourdes, *Nos/otras en Democracia. Minerías, Cholas y Feministas (1976-1994)*, ILDIS, La Paz. 1995.

LEGISLACIÓN BOLIVIANA

- Ley N° 1585. Constitución Política del Estado, Los Amigos del Libro, La Paz, Bolivia, 12 de agosto de 1994.

Roxana Ybarnegaray Ponce

Ley N° 1779. Ley Electoral 1997, Corte Nacional Electoral, La Paz, Bolivia, 19 de marzo de 1997.

Decreto Supremo N° 24864. Decreto para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, República de Bolivia, La Paz, Bolivia, octubre de 1997.

Ley N° 1983. Ley de Partidos Políticos, Corte Nacional Electoral, La Paz, Bolivia, 25 de junio de 1999.

Ley N° 1984. Código Electoral, Corte Nacional Electoral, La Paz, Bolivia, 25 de junio de 1999.

Ley N° 2410. Ley de Necesidad de Reforma Constitucional, República de Bolivia, La Paz, Bolivia, 1 de agosto de 2002.

Esta obra se imprimió en enero de 2006
en la Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
ubicada en el edificio 'Anexo' de Carlota Armero núm. 5000,
Col. CTM Culhuacán, C.P. 04480, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares