

# LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES: UN DERECHO FUNDAMENTAL

*Eduardo Román González*

## I. FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES

La constante búsqueda en nuestro país por un régimen verdaderamente democrático, ha traído como consecuencia lógica la transformación paulatina de muchas de las instituciones del Estado mexicano, entre ellas, las encargadas de la organización y ejecución de los procesos electorales. Es, precisamente, este transitar hacia la democracia, el que ha ido generando gradualmente un despertar de la sociedad, traduciéndose en una preocupación e involucramiento cada vez más directos en los asuntos públicos del país, pues como lo mencionan Salazar y Woldenberg, el régimen democrático fomenta la participación ciudadana en la esfera pública.<sup>1</sup> Este despertar social, a su vez, se ha transformado –también paulatinamente– en dos exigencias concretas dirigidas a los órganos del Estado: a) una mayor eficiencia en la realización de su labor y b) la apertura de más espacios para la ciudadanía en el acceso a estos órganos.

Las transformaciones que ha sufrido el régimen electoral mexicano en los últimos años, han tenido como propósito recuperar, a través de una eficiente realización de la función electoral, aquella confianza perdida de la ciudadanía, sin la cual ningún sistema electoral puede considerarse exitoso.<sup>2</sup> Es así, como ante la parcialidad de las autoridades electorales en el pasado, se buscó la fórmula que garantizara la legalidad, certeza, objetividad e imparcialidad en la organización de las elecciones, llegando a lo que hoy se conoce como “ciudadanización” de las autoridades electorales.<sup>3</sup>

El término “ciudadanización” puede prestarse a confusiones, puesto que contra su uso puede alegarse –y de hecho así ha sucedido– que la organización de las elecciones siempre ha correspondido realizarla a ciudadanos. Desde luego que la organización de las elecciones, así como cualquier actividad del Estado, siempre ha sido realizada por ciudadanos, sin embargo, el término “ciudadanización” referido a la organización de las elecciones significa, como nos dice Franco, la inclusión de ciudadanos “neutrales” en los órganos de decisión y ejecución electorales.<sup>4</sup> La “neutralidad” consiste, en palabras del propio autor, en lo siguiente:

Su neutralidad no puede ni debe ser ideológica, ello sería tanto como exigirle a una persona que renuncie a su capacidad de sentir o gustar; no, su neutralidad debe entenderse cabalmente como imparcialidad, lo que significa que abstrayéndose de sus inclinaciones o preferencias personales, debe actuar y decidir, en cada caso concreto, conforme lo determine el marco jurídico o los principios técnicos para su interpretación.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 1, 1997, p. 48.

<sup>2</sup> Así, por ejemplo, Becerra, Salazar y Woldenberg, señalan que: “La búsqueda de la imparcialidad, de un arbitraje y unos procedimientos claros e incontrovertibles, ha sido uno de los objetivos torales de la discusión electoral en México. Desde hace cuando menos 20 años...las instancias responsables de organizar las elecciones federales han estado en el cuerpo del litigio político y de la construcción institucional electoral.” (Becerra, Ricardo *et al.*, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 23)

<sup>3</sup> Franco González Salas, José Fernando, “Ciudadanización y justiciabilidad de las elecciones”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 152 y 153.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 152.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 153.

Este proceso de “ciudadanización”, ha logrado satisfacer en buena parte las dos principales exigencias de la sociedad a las que antes nos referíamos, pues al tener los ciudadanos “neutrales” la posibilidad de acceder a los cargos públicos encargados de la organización de las elecciones, se ha conseguido que la labor de los órganos electorales en la actualidad cuente con un grado de confianza de la ciudadanía mucho mayor al que se tuvo prácticamente durante casi todo el siglo pasado, con excepción de la última década. Pero, además, esta desvinculación de las personas que participan en la organización de los procesos electorales de los intereses estatales o de grupos políticos, se ha traducido en una mayor eficiencia en la labor de organizar los procesos electorales.

A continuación, nos referiremos a cada una de las formas como la ciudadanía participa en las funciones de organización de las elecciones, concentrándonos, por los fines de este trabajo, a lo previsto en el estado de Nuevo León, aunque también nos serviremos, en ocasiones, de ejercicios de comparación con la normatividad federal.

## **1. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES EN NUEVO LEÓN**

El fundamento constitucional de las autoridades encargadas de la organización de las elecciones en las entidades federativas, lo podemos encontrar en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual se refiere a que las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Nuevo León (CPENL) siguiendo los lineamientos previstos en la Constitución general, dispone en el artículo 43, que la organización de las elecciones es una función estatal que se ejerce por un órgano independiente y autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios e integrado por ciudadanos del Estado. En tanto que, en el artículo 65 de la LEENL se dispone que la función electoral se ejerce por los organismos electorales, con la concurrencia de los partidos políticos y los ciudadanos, quienes participarán en la organización, desarrollo, vigilancia, e impugnación de los procesos electorales; estableciéndose que para la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, existirán los siguientes organismos: Comisión Estatal Electoral (CEE), Comisiones Municipales Electorales (CME) y Mesas Directivas de Casilla (MDC). Será, pues, a través de estos organismos en los que el ciudadano “neutral” podrá participar en la función electoral.

### **1.1 PARTICIPACIÓN COMO COMISIONADOS CIUDADANOS DE LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL**

La CEE es definida por el artículo 68 de la LEENL como un organismo público, independiente y autónomo, con personalidad jurídica propia, de carácter permanente y que se encargará del Registro Estatal de Electores y de la preparación, dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios para la elección de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos que se realicen en la entidad, así como el asignar las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político.

Tiene su sede en la Ciudad de Monterrey y se integra por cinco Comisionados Ciudadanos propietarios y dos suplentes (art. 69 LEENL), los cuales deberán reunir los

siguientes requisitos: a) Ser ciudadano en pleno ejercicio de los derechos políticos; b) estar inscrito en la lista nominal de electores del Estado; c) contar con credencial para votar con fotografía; d) tener residencia habitual en alguno de los municipios del Estado, no menor de cinco años anteriores a la fecha de designación; e) tener más de 30 años de edad el día de la designación; f) no haber sido condenado por delito intencional; g) acreditar no haber desempeñado, en el período de cinco años anteriores a su designación, ningún empleo o cargo público de la Federación, Estado o Municipio, así como de sus organismos descentralizados, con excepción de actividades relacionadas con la docencia; h) acreditar no haber formado parte de la mesa directiva ni haber tenido militancia relevante, en el período de tres años anteriores a su postulación, en algún partido político nacional o estatal; e i) ser de reconocida honorabilidad. (art. 71 LEENL)

Estos comisionados serán electos de la siguiente manera: a) Antes del día 15 de junio del año en que termine el ejercicio de la función de los comisionados anteriores, el Congreso del Estado expedirá una convocatoria; b) Con base en esta convocatoria, se presentarán las candidaturas a comisionados, las cuales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano, agrupación u organización social no gubernamental legalmente constituida, con excepción de los poderes, dependencias y funcionarios públicos municipales, estatales y federales, acompañándose, en todos los casos, la aceptación por escrito del candidato propuesto y su *currículum vitae*; c) Las Comisiones de Gobernación y de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado, serán las encargadas de recibir y analizar las propuestas y de presentar al Pleno un dictamen en el que se contengan las candidaturas que reúnan los requisitos contenidos en la convocatoria; d) una vez esto, antes del primero de noviembre de ese mismo año, el Pleno del Congreso designará por consenso a los comisionados en sesión pública; e) a falta de consenso, se designarán por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura; y f) de no alcanzarse esta votación, se seleccionarán por insaculación. (art. 70, LEENL)

## 1.2 PARTICIPACIÓN COMO MIEMBROS DE LAS COMISIONES MUNICIPALES ELECTORALES

Otra de las formas de participación de los ciudadanos en la organización de las elecciones es a través de las Comisiones Municipales Electorales, las cuales, de acuerdo con el artículo 94 de la LEENL, son los organismos que, bajo la dependencia de la CEE, ejercen en los municipios las funciones de preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. Obviamente, habrá una CME en cada municipio del Estado de Nuevo León. Estas comisiones se integran por tres miembros titulares y un suplente común que serán designados por la CEE y los cuales deberán, además de reunir los requisitos previstos para ser Comisionado Ciudadano de la CEE –con excepción del señalado anteriormente con el inciso d)--, ser sufragantes en la circunscripción municipal de que se trate.

No se menciona más en la LEENL sobre el proceso de designación, aunque cabe resaltar que para el proceso electoral de 2003, se expidió el 26 de agosto de 2002, una convocatoria pública en la cual, además de señalarse los requisitos antes mencionados, se establecen los plazos para la presentación de candidaturas, los documentos que deben acompañar las mismas, el lugar en el que se deben presentar, así como los compromisos que se asumen en caso de ser designados.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Vid. Página electrónica de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León: [www.cee-nl.org.mx](http://www.cee-nl.org.mx)

### 1.3 PARTICIPACIÓN COMO MIEMBROS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

Resulta lógico suponer que la CEE no sólo se encuentra integrada por los Comisionados Ciudadanos y por los miembros de las CME, ya que para la realización de las múltiples funciones que implica la organización de un proceso electoral, se requiere de un importante número de funcionarios encargados de las distintas áreas de actividad de la CEE.

Estos otros funcionarios que integran la CEE, son los que conforman lo que la LEENL ha denominado Servicio Profesional Electoral (SPE), cuya función es la de dotar a la CEE del personal especializado para prestar el servicio electoral, así como asegurar el desempeño profesional de sus funciones. La formación de los miembros del SPE se guía por los principios rectores de equidad, independencia, imparcialidad, legalidad, objetividad y certeza, por lo cual la selección de estos funcionarios es realizada a través de una convocatoria pública y examen de oposición, con el propósito captar a los aspirantes idóneos para ingresar al SPE. (arts. 86 de la LEENL y 4º , 5º y 34 de la Ley del Servicio Profesional Electoral de Nuevo León –LSPENL--)

Ahora bien, para que los ciudadanos puedan acceder a alguno de estos cargos del SPE, es necesario que reúnan cuando menos los siguientes requisitos: a) ser mexicano por nacimiento; b) estar en pleno ejercicio de derechos políticos; c) tener como mínimo 21 años de edad al momento de la designación; d) contar con título profesional o su equivalente en las áreas o disciplinas vinculadas a la función que se habrá de desempeñar y tener experiencia en el área correspondiente; e) no ser miembro de algún partido político; f) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo delito culposo no agravado; g) contar con los conocimientos, aptitudes y habilidades requeridos para el puesto; h) aprobar los exámenes que se apliquen; i) no estar inhabilitado para desempeñar cargo o puesto público; y j) presentar la solicitud respectiva acompañada de los documentos que acrediten los requisitos anteriores. (art. 87 LEENL y 35 LSPENL)

### 1.4 PARTICIPACIÓN COMO FUNCIONARIOS DE CASILLA

Finalmente, pero no por ello menos importante, también existe la posibilidad para el ciudadano de participar en la organización de las elecciones como miembro de una mesa directiva de casilla. Las MDC son, conforme al artículo 106 de la LEENL, los organismos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio en las secciones en las que se dividen los municipios, así mismo, coparticipan en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Las MDC se integran por cuatro funcionarios titulares (presidente, secretario y dos escrutadores) y cuatro suplentes. No se mencionan expresamente los requisitos que se deben reunir para ser miembros de la mesa directiva de casilla, pero, a *contrario sensu*, se puede concluir que podrán ser miembros de la mesa directiva de casilla los ciudadanos inscritos en la lista nominal de la sección a la que corresponda la casilla, cuya escolaridad sea igual o mayor a 6 años, que no tengan algún impedimento físico o legal para ejercer dichas funciones y que no sean dirigentes o militantes del algún partido político. (art. 107, párrafos segundo y tercero, LEENL)

Sobre su procedimiento de selección se dispone lo siguiente: a) la CME correspondiente procederá a la designación de los funcionarios de casilla, a través de una doble insaculación del 15% de la lista nominal de electores correspondiente a la circunscripción territorial de la casilla; b) la primera insaculación se realizará del 1 al 20 de

marzo del año de la elección; c) la segunda insaculación se realizará cien días antes de la elección, previa eliminación de los ciudadanos cuya escolaridad sea menor a 6 años de primaria y de los que tengan algún impedimento físico o legal para ejercer las funciones respectivas; d) la designación deberá realizarse a más tardar noventa días antes de la elección, utilizando para ello la lista nominal de electores correspondiente a la sección donde se ubique la casilla; e) una vez que sean designados los funcionarios, recibirán una capacitación electoral, y f) la lista definitiva de los funcionarios de casilla se deberá publicar treinta días antes de la elección.

## II. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LAS FUNCIONES PÚBLICAS

### 1. FUNDAMENTO JURÍDICO

Es en distintos tratados internacionales que ha suscrito nuestro país en donde se encuentra previsto en forma expresa el derecho fundamental de acceso a las funciones públicas del país. Concretamente, lo podemos encontrar en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)<sup>7</sup> y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).<sup>8</sup>

El PIDCP dispone expresamente en su artículo 25 lo siguiente:

**Todos los ciudadanos gozarán**, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, **de los siguientes derechos y oportunidades:**

(...)

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por su parte la CADH, señala en términos muy similares en su artículo 23, lo siguiente:

**1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:**

(...)

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Ambos instrumentos reúnen los requisitos previstos en los artículos 133 de la CPEUM y 8° de la Ley sobre la Celebración de Tratados, para ser considerados como tratados internacionales y, por tanto, ley suprema de la Unión, a saber: a) ser celebrados por escrito por el Presidente de la República; b) Ser aprobados por el Senado de la República; c) Estar de acuerdo con la CPEUM. Por lo tanto, el derecho de acceso a las funciones públicas del país es un derecho fundamental del que gozan todos los ciudadanos mexicanos, que puede considerarse como complementario del texto constitucional y que no puede ser suprimido por ninguna ley federal o local, ni desconocido por ninguna autoridad –federal, local o municipal; administrativa, legislativa o judicial-- en virtud de que todas las autoridades del país se encuentran obligadas a respetar el contenido de los tratados internacionales.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Suscrito en Nueva York (EUA) el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor general el 23 de marzo de 1976; el gobierno de México se adhirió a él el 23 de marzo de 1981; fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981 y entró en vigor en nuestro país el 23 de junio de 1981. Cfr. Página electrónica de la Secretaría de Relaciones Exteriores: [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

<sup>8</sup> Suscrita en San José (Costa Rica) el 22 de noviembre de 1969; entró en vigor general el 18 de julio de 1978; el gobierno de México se adhirió a ella el 24 de marzo de 1981; se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981 y entró en vigor en nuestro país el 24 de marzo de 1981. Cfr. Página electrónica de la Secretaría de Relaciones Exteriores: [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

<sup>9</sup> Vid. Tesis relevante del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número LXXVII/1999, con el rubro "TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO

Una vez acreditada, desde mi perspectiva, la presencia del derecho fundamental de acceso a las funciones públicas en nuestro régimen jurídico, nos detendremos en el análisis de los elementos que lo configuran.

## 2. ELEMENTOS

### 2.1 TITULARIDAD

Como veíamos, los instrumentos internacionales antes mencionados hacen mención de que trata de un derecho que corresponde, en principio, a todos los ciudadanos. Esto quiere decir, que en el caso de México, sólo gozarán de este derecho los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos<sup>10</sup>, reúnan, además, los requisitos de: a) haber cumplido 18 años edad y b) tener un modo honesto de vivir; siempre y cuando no se encuentren suspendidos en sus derechos ciudadanos por incurrir en alguna de las causales previstas en el texto constitucional.<sup>11</sup> Ahora bien, por lo que toca a la titularidad de ese derecho en el estado de Nuevo León, es decir, de acceder a las funciones públicas de este estado, se deben cumplir los siguientes requisitos: a) ser nuevoleonés<sup>12</sup>; b) tener 18 años de edad, sea cual fuere el sexo o el estado civil; y c) tener un modo honesto de vivir; siempre que no se encuentren suspendidos en sus derechos como ciudadanos nuevoleonenses.<sup>13</sup>

### 2.2 LAS FUNCIONES PÚBLICAS

En primer término cabe distinguir que, tanto el artículo 25 del PIDCP como el 23 de la CADH, establecen una clara distinción entre el derecho de acceso a las funciones públicas (al cual se refiere el inciso c) de ambos preceptos) y el derecho a ser elegido (al que se refiere en el inciso b) de ambos preceptos). Esto quiere decir, entonces, que el derecho fundamental del que venimos hablando sólo incluye los cargos de la función pública profesional o no representativa, señalando como otro derecho —al que no nos referiremos en esta ocasión— al conocido como sufragio pasivo, o derecho a ser electo para cargos públicos de representación política.<sup>14</sup> Otro elemento distintivo, es el referente a que, al no prohibirse que este derecho se ejerza dentro de una determinada función, debe entenderse en el sentido de que es aplicable para cualquier función pública, es decir, en cualquier órgano del Estado.

Por lo tanto, podemos concluir que este derecho se refiere al acceso a cualquier cargo no electivo que se ejerza en el seno de un organismo que alguna ley le de el carácter de órgano público.

### 2.3 LA IGUALDAD EN EL ACCESO A LAS FUNCIONES PÚBLICAS

El principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas no representativas, es un mandato dirigido, por una parte, a las autoridades encargadas de establecer los requisitos y procedimientos de acceso a cada una de las funciones y, por la otra, a las

---

RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, Noviembre de 1999, p. 46.

<sup>10</sup> Vid. Artículo 30 de la CPEUM.

<sup>11</sup> Vid. Artículo 38 de la CPEUM.

<sup>12</sup> Son nuevoleonenses: a) los nacidos en el territorio del estado o accidentalmente fuera de él, de padres mexicanos, nativos o avecindados en alguna de sus municipalidades; b) los mexicanos por nacimiento o naturalización avecindados en el Estado que no manifiesten ante el Presidente Municipal del lugar de su residencia su deseo de conservar su anterior origen. (art. 31 CPENL)

<sup>13</sup> Vid. Artículo 38 de la CPENL.

<sup>14</sup> Cubas, Joaquín Martín, *La Democracia y el Tribunal Constitucional*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim-Generalitat Valenciana, 1996, p. 227.

autoridades encargadas de aplicar al ciudadano que pretenda acceder a una determinada función, esas normas que regulen los requisitos y el procedimiento para acceder a ella. Como sostiene Carbonell, "(l)a igualdad, desde el punto de vista jurídico, no se limita a una serie de mandatos constitucionales dirigidos al legislador, sino que sirven también para vincular la conducta de los demás poderes públicos".<sup>15</sup> Es decir, se trata de un mandato dirigido tanto al creador de tales normas, como al aplicador de las mismas, o como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional español (TCE), se trata de una igualdad ante la ley y en la aplicación de la ley.<sup>16</sup>

### 2.3.1. LA OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES CREADORAS

El mandato dirigido a las autoridades creadoras es, a su vez, de dos tipos: uno de carácter formal y otro de carácter material. El primero se refiere a la forma que deben revestir las normas en las que se establezcan los requisitos y el procedimiento de acceso; en tanto que el de carácter material o sustancial, se refiere a los contenidos que se establecerán en dichas normas.

#### 2.3.1.1 LA OBLIGACIÓN FORMAL

La obligación de carácter formal para las autoridades creadoras consiste en que las condiciones y el procedimiento de acceso se deben expresar en normas generales, abstractas e impersonales, que establezcan condiciones generales aplicables a cualquier persona que se encuentre en la circunstancia prevista en la norma y no sólo a una o varias personas en específico. Cuando la autoridad creadora establezca los requisitos y el procedimiento de acceso en normas que reúnan estas características, se estaría cumpliendo con este requerimiento formal del principio de igualdad. Se ha llegado a sostener que con el sólo hecho de plasmarse en términos generales las condiciones y los procedimientos de acceso a las funciones, se garantiza en su totalidad el principio de igualdad<sup>17</sup>. De aceptar lo anterior, correríamos el grave riesgo que nos menciona Alexy: "Si el principio general de igualdad se limitara a una práctica universalista de decisión, el legislador podría llevar a cabo cualquier discriminación sin violarlo, siempre que lo presentara bajo la forma de normas universales, algo que siempre es posible."<sup>18</sup>

#### 2.3.1.2 LA OBLIGACIÓN MATERIAL

Por lo tanto, además de la obligación de carácter formal, es necesario cumplir con una de carácter material, consistente en que al crear las normas que regulen los requisitos y los procedimientos de acceso a las funciones públicas, se deberán respetar ciertas prohibiciones establecidas explícita e implícitamente en el orden jurídico y realizarlas en base a los criterios establecidos en él. Por lo tanto, para poder cumplir con este requisito sustancial, la autoridad creadora de las normas que establezcan los requisitos y procedimientos de acceso deberá, previamente, identificar en el orden jurídico cuáles son esas prohibiciones implícitas y explícitas, así como los criterios en base a los cuales se deben establecer los requisitos y el procedimiento de acceso, para garantizar que éste se realice en condiciones generales de igualdad.

---

<sup>15</sup> Carbonell, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, p. 128.

<sup>16</sup> Sentencia del TCE 8/1986 del 21 de enero, *cit.* en Cubas, Joaquín Martín, *op. cit.*, nota 14, p. 92.

<sup>17</sup> *Vid.* Los ejemplos que se mencionan en: Cubas, Joaquín Martín, *op. cit.*, nota 14, p. 284; y en Alexy, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, trad de Ernesto Garzón Valdés, 2ª reimpresión, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 385.

<sup>18</sup> Alexy, Robert, *op. cit.*, nota 17, p. 386.

### 2.3.1.2.1 LAS CONDICIONES GENERALES DE IGUALDAD

De acuerdo con Wolfgang, la igualdad que implica y exige la democracia se refiere a la posibilidad de alcanzar (o mantener) el poder político que se ejerce en los órganos y los cargos estatales, y su principio fundamental es el de asegurar la igualdad de oportunidades para ejercer el poder político, por lo que la igualdad se extiende a todos los derechos que hace posible llegar al poder político o que tienen a este como su objeto, es decir, a los derechos políticos de participación, entre los cuales se encuentra el de acceso a los cargos públicos no representativos. De acuerdo con el propio autor, el principio de igualdad aplicado es estos derechos, se apoya sobre el criterio de pertenencia a todos los ciudadanos, en tanto que estos forman parte de la comunidad política del pueblo.<sup>19</sup> Lo anterior quiere decir que, en principio, todos los ciudadanos deberán gozar de todos los derechos políticos (incluido el de acceso a las funciones públicas del país), sin embargo, como a continuación veremos, es posible que esto no se cumpla estrictamente.

#### a) Las prohibiciones explícitas e implícitas y los criterios de diferenciación

El artículo 25 del PIDCP, sostiene que todos los ciudadanos gozarán de los derechos que en este precepto de consagran “sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas”, el cual se refiere a que cada uno de los Estados partes en el Pacto se comprometen a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en él, “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. En tanto, el artículo 23 de la CADH, señala en el párrafo 2, que la ley de cada país puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a los que se refiere ese precepto, “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

El primero de ellos (art. 25 PIDCP), contiene dos tipos de *prohibiciones explícitas*: a) de carácter concreto, estas son las que se refieren a que no se podrá coartar el derecho de acceso a las funciones públicas, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica y nacimiento; y b) de carácter genérico, pues no se podrá coartar este derecho mediante “restricciones indebidas”, por motivo de opinión “de otra índole” a la política, o debido a “cualquiera otra condición social”. En este caso, si se establece una norma que contenga algún requisito o procedimiento de acceso y que se traduzca en que un ciudadano o grupo de ciudadanos deje de gozar de este derecho basado en alguno de los criterios explícitamente prohibidos, podrá presumirse que es una norma violatoria del principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas. Obviamente, las prohibiciones de carácter genérico serán más difíciles de concretar y requerirán de una mayor argumentación por parte de la autoridad que sea competente para determinar si se trata de una norma discriminatoria o no.

El segundo de ellos (art. 23 CADH), en cambio, en vez de prohibiciones explícitas establece criterios en base a los cuales se podrán establecer distinciones permitidas (*criterios de diferenciación*) entre los ciudadanos que habrán de gozar de este derecho fundamental, lo que, a *contrario sensu*, implica la existencia de *prohibiciones implícitas*. Es decir, cualquier restricción a este derecho, que se encuentre basada en un criterio diverso

---

<sup>19</sup> Wolfgang Böckenförde, Ernst, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, trad. de Rafael Agapito Serrano, Madrid, Trotta, 2000, p. 83.

a los explícitamente permitidos, podrá considerarse como implícitamente prohibida y, por tanto, presumirse violatoria de la igualdad en el acceso a las funciones públicas.

b) Los términos de comparación (*tertium comparationis*)

Por lo que se refiere al derecho del que venimos hablando, si bien es cierto que en principio todos los ciudadanos deben estar en posibilidad de acceder a los cargos públicos no representativos, esto no quiere decir que el único requisito para acceder a cargos públicos sea el de ser ciudadano. A lo que se refiere este principio de igualdad es a que, como el objetivo de la reglamentación que se haga para el ejercicio de este derecho debe estar orientada inexcusablemente a procurar la mayor participación de ciudadanos, cualquier requisito adicional al de ser ciudadano, debe estar plenamente justificado.

Es decir, a pesar de que se considere que la igualdad entre todos los ciudadanos para gozar de todos los derechos políticos deba ser la finalidad que se persiga en el orden jurídico<sup>20</sup>, esto no implica que para el disfrute de aquellos derechos, en todos los casos deba corresponder una norma que asegure que todos los ciudadanos deban gozar de todos los derechos políticos, pues habrá derechos políticos --como el de acceso a las funciones públicas-- que por su naturaleza justifiquen un determinado tratamiento desigual entre los ciudadanos. Lo anterior, ya que como bien lo señala Prieto Sanchíz, el principio de igualdad sustancial no resulta en todos los casos suficiente para motivar la cancelación de una desigualdad formal establecida, sino que, además, se necesitará argumentar la irracionalidad de dicho tratamiento desigual de la norma:

“(e)s verdad que las consideraciones de igualdad sustancial no bastan y que se requiere, además, el concurso de la igualdad formal; esta última proporciona el término de comparación que permite considerar irracional la exclusión de un sujeto o grupo, y con ello la justificación de la pretensión iusfundamental.”<sup>21</sup>

Precisamente, son las finalidades en base a las cuales se establecen las diferenciaciones entre ciudadanos para el goce de los derechos políticos, las que servirán como parámetro para considerar si una norma que establece diferencias entre ciudadanos es discriminatoria o no, o, en otras palabras, violatoria del principio de igualdad o no. A estos parámetros la doctrina los ha denominado “términos de comparación” o “*tertium comparationis*”. El *tertium comparationis*, nos dice Rubio Llorente, es ese punto de vista desde el que se hace la comparación,

es el que determina cuál es el sentido de la comparación y el que condiciona por eso, en buena medida, el resultado del juicio en virtud del cual podemos decir que una determinada relación es de igualdad o de desigualdad. Si aceptamos o si partimos del punto de vista del color de la piel como *tertium comparationis*, es evidente que los blancos y los negros son desiguales. Si el *tertium comparationis* es el de la dignidad humana, por ejemplo, entonces es evidente que los blancos y los negros son iguales.<sup>22</sup>

Esto quiere decir, que para poder determinar si una norma que establece diferencias entre los ciudadanos para gozar de ciertos derechos políticos --como sería el caso de que para el acceso a una determinada función pública se establecieran mayores requisitos que el ser ciudadano (con lo cual, lógicamente se hace una diferenciación entre el universo de ciudadanos)-- se considera violatoria del principio de igualdad, debemos, primero, tratar de identificar cuáles son esos *tertium comparationis* en base a los cuales

<sup>20</sup> Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 616 y 617.

<sup>21</sup> Prieto Sanchíz, Luis, “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, en Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de la minorías*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, p. 42.

<sup>22</sup> Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, nota 20, pp. 638 y 639.

podemos hacer la comparación, a fin de determinar si la exclusión de unos en el acceso a una determinada función pública, es violatoria del principio de igualdad.

Desde mi perspectiva, son dos los *tertium comparationis* que permiten identificar cuando estamos ante una norma de acceso a la función pública violatoria del principio de igualdad: a) la eficiencia en la realización de la función pública y b) el procurar un mayor acceso de grupos minoritarios a las funciones públicas.

- La eficiencia en la función pública como *tertium comparationis*

El principio de igualdad inmerso en el derecho fundamental de acceso a los cargos públicos no representativos, debe buscar ser realizado en la mayor medida posible, siempre que otros principios y reglas lo permitan. Por lo tanto, podremos decir como regla, que el principio de igualdad aplicado al acceso a cargos públicos no representativos, es realizable, si además se garantizan los principios y reglas del ordenamiento jurídico que señalan que la función pública habrá de cumplirse eficientemente y que ésta será llevada a cabo por las personas más capacitadas para ello.

Por lo que, a pesar de la pretensión de igualdad de todos los ciudadanos para acceder a las diversas funciones públicas del país, se requiere, atendiendo a las características de cada función, establecer ciertas desigualdades formales, sin que su sola existencia implique *per se* que se vulnere el principio de igualdad de acceso a las mismas. Para que esto pueda llegar a considerarse, se requiere que se demuestre que el tratamiento desigual de la norma es injustificado por no corresponder a la finalidad que se persigue con el establecimiento de diferenciaciones, tal como lo señala Rubio Llorente:

El rasgo que se haya de tomar en consideración para hacer el juicio de igualdad habrá de ser siempre aquel que resulte relevante para la finalidad de la distinción; si se trata de distribuir flautas, habrá de darse la mejor al mejor flautista, y sería insensato dar más poder en la ciudad a los más rápidos que a los más lentos.<sup>23</sup>

Por lo tanto, la finalidad de que las funciones públicas se integren por los ciudadanos más capacitados puede ser considerada como un criterio (*tertium comparationis*) en base al cual se pueda determinar si existe o no un tratamiento desigual injustificado, de tal forma que se consideren como injustificadas cualquier diferencia establecida en el acceso a las funciones públicas que, a su vez, no se traduzca en una garantía de eficiencia en la realización de dichas funciones. De lo anterior, podemos concluir que el derecho fundamental de acceso a las funciones públicas es, como sostiene Cubas, un derecho de configuración legal del que se predica la igualdad, es decir, que, a pesar de que se busque la mayor participación de los ciudadanos, se podrán establecer tratamientos diferenciados cuando existan elementos relevantes que los justifiquen, siendo lógico pensar que “habrá que estar a la caracterización de cada cargo en concreto.”<sup>24</sup>

- El acceso de grupos minoritarios a las funciones públicas como *tertium comparationis*

También puede darse el caso de que la finalidad de las normas que determinen algunos requisitos de acceso a las funciones públicas sea la de procurar el acceso de grupos minoritarios que por circunstancias fácticas, no participen en un número adecuado en las funciones públicas del país. Como nos dice Carbonell, siguiendo a Prieto Sanchiz,

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 614.

<sup>24</sup> Cubas, Joaquín Martín, *op. cit.*, nota 14, p. 229.

“(e)n un sentido sustancial, el principio de igualdad puede suponer...la posibilidad de articular tratamientos jurídicos desiguales para alcanzar una igualdad en los hechos.”<sup>25</sup>

En estos casos podrán establecerse normas que privilegien el acceso de personas que se encuentren en esta condición, con el propósito de lograr una igualdad sustancial entre los ciudadanos para que accedan a las funciones públicas. Así, por ejemplo, pueden establecerse requisitos de acceso a diversas funciones públicas que exijan que sólo podrán participar en ella, o que se les dará preferencia sobre otros ciudadanos, a los miembros de un determinado sexo, comunidad indígena, etc., sin que ello implique necesariamente una discriminación injustificada para los demás ciudadanos que no reúnan ese carácter. Será precisamente la justificación de estas acciones afirmativas, es decir, el poder determinar si realmente son indispensables para lograr esa igualdad sustancial entre grupos de ciudadanos ubicados en condiciones diferentes, a fin de que se cumpla con el principio de la mayor participación posible de los ciudadanos en las funciones públicas, el otro *tertium comparationis*, que nos permitirá determinar si estamos en presencia de una norma discriminatoria o no.

### 2.3.2 LA OBLIGACIÓN DE LA AUTORIDAD APLICADORA

Por lo que toca a la obligación de la autoridad aplicadora de las normas que establezcan los requisitos y el procedimiento de acceso a las funciones públicas, su mandamiento consiste en aplicar los supuestos de las normas en todos los casos en que estos sean aplicables, pues de no hacerlo así, estaría dando un tratamiento desigual injustificado a personas que se encuentren en el mismo supuesto jurídico. Así, por ejemplo, si una norma establece que para participar en el procedimiento de acceso a una determinada función se requieren determinados requisitos, la autoridad encargada de evaluar quiénes cumplen con esos requisitos, no podrá impedir la participación en el procedimiento de quien sí los cumpla o permitir que quien no los reúna participe en él; así como tampoco podrá aplicar un procedimiento distinto entre las personas que aspiren a la misma función pública.

Este mandato que el principio de igualdad de acceso a las funciones públicas exige a las autoridades aplicadoras de las normas, se puede confundir con el principio de legalidad que obliga a las autoridades a actuar conforme —y solamente mediante— las normas que regulen su actuación, tal como lo hace Rubio Llorente:

(E)l deber jurídico que pesa sobre los órganos estatales a los que está encomendada la aplicación de la ley de llevar a cabo esta aplicación sin ‘acepción de personas’ se confunda, como es obvio, con su deber de actuar *secundum legem* y, en consecuencia, tampoco genera para los ciudadanos ningún derecho que no sea el derecho a la legalidad, en la medida en la que de tal cosa pueda hablarse.<sup>26</sup>

No obstante esta postura del distinguido constitucionalista español, consideramos que sí debe estimarse esta obligación como producto del mandato que para estas autoridades genera el principio de igualdad, pues con ello se pretende que las autoridades no solo apliquen el orden jurídico que regula su actuación (es decir, que cumplan con el principio de legalidad), sino, además, que para poder realizarla interpreten las normas que habrán de aplicar, lo más apegadas posibles al principio de igualdad. Esto es, al aplicar las normas, la autoridad debe tener en mente el principio de igualdad que orienta a los derechos políticos, es decir, el de lograr en la medida de lo posible el mayor disfrute de los ciudadanos de tales derechos. Lo anterior, con el propósito de evitar que mediante una

<sup>25</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 15, pp. 128 y 129.

<sup>26</sup> Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, nota 20, pp. 621 y 622.

interpretación de la norma se pueda generar un tratamiento discriminatorio que una interpretación conforme al principio de igualdad no generaría. Esto sucedería, por ejemplo, si se interpretara que el derecho de acceso a las funciones públicas al corresponder a todos los “ciudadanos”, solo corresponde a los de sexo masculino, excluyendo a las mujeres no mediante una norma, sino a través de la interpretación que de la misma se haga al ser aplicada.

### **III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES COMO EJERCICIO DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LAS FUNCIONES PÚBLICAS**

Veámos en el capítulo anterior, la dificultad para poder establecer en abstracto (es decir, sin hacer referencia a una en específico) en qué casos estaríamos ante una función pública y, por tanto, poder determinar en que casos el derecho fundamental que venimos analizando es aplicable. Sin embargo, tratándose de la función de organizar las elecciones en el estado de Nuevo León la respuesta a esta interrogante es relativamente fácil de responder.

Lo anterior, debido a que en la CPENL se define a la función de organizar las elecciones como una función pública. En efecto, si recordamos el artículo 43 de la CPENL, veremos como este señala que “(l)a organización de las elecciones es una función estatal...”. Por su parte, el artículo 65 de la LEENL dispone que la función electoral se ejerce por los organismos electorales, señalando que estos son la CEE, las CME y las MDC. Interpretando conjuntamente estos dos preceptos podemos llegar fácilmente a la conclusión de que, efectivamente, tanto la CEE, la CME y las MDC son órganos del estado del Nuevo León y, por tanto, el ejercicio de sus funciones deben considerarse como funciones públicas.

Por lo tanto, podemos concluir que tanto los cargos de consejeros ciudadanos de la CEE, miembros del SPE, miembros de la CME, y miembros de las MDC, son funciones públicas a las que los ciudadanos del estado de Nuevo León, tienen derecho de acceder a ellas en condiciones generales de igualdad.

### **IV. ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES Y ACCESO A CARGOS PÚBLICOS: UN BREVE DIAGNÓSTICO SOBRE NUEVO LEÓN (A MANERA DE CONCLUSIÓN)**

Para concluir, haremos en este último apartado un breve diagnóstico, tratando de evaluar si en Nuevo León se siguen los lineamientos establecidos por el derecho fundamental de acceso a las funciones públicas del país, en relación con las funciones públicas de organización de las elecciones. Para ello, es necesario hacer un doble análisis: a) uno en abstracto, referente a verificar si las normas que establecen los requisitos y procedimientos de acceso a las funciones públicas de organizar las elecciones, respeta las condiciones que establecen los artículos 25 del PIDCP y 23 de la CADH (obligación de las autoridades creadoras); y b) uno en concreto, referente a cada acto de la autoridad encargada de aplicar las normas antes mencionadas, a fin de poder observar si cumple o no con el mandato de aplicarlas en términos de igualdad (obligación de las autoridades aplicadoras).

Por lo que se refiere al análisis en abstracto, nos ocuparemos de éste más adelante, en tanto que los análisis concretos, verdaderamente exceden los propósitos de este breve trabajo, pues sería necesario realizar un estudio de cada acto de aplicación concreto, realizado por cada autoridad electoral. No obstante, podemos volver a señalar algunos criterios que, desde nuestra perspectiva, deben ser seguidos al aplicar las normas relativas

a los requisitos y procedimientos de acceso a las funciones públicas de organización de las elecciones.

En primer lugar, sólo podrán participar en el procedimiento de acceso a las funciones públicas electorales, las personas que reúnan los requisitos establecidos para cada una de las funciones. Esto, a su vez, implica una doble obligación: la primera, dejar participar a todas las personas que reúnan los requisitos; y la segunda, no permitir que alguien que no reúne los requisitos participe en el procedimiento de acceso. En segundo lugar, a todas las personas que reúnan los requisitos para acceder a las funciones públicas electorales, se les deberá aplicar el mismo procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico. Finalmente, tanto las normas que contengan requisitos como las que señalen el procedimiento de acceso a las funciones públicas electorales, deberán ser aplicadas en condiciones de igualdad, lo que significa que al aplicarla la autoridad competente deberá interpretarla en el sentido más favorable al principio de igualdad.

## **1. ACCESO A LAS FUNCIONES PÚBLICAS ELECTORALES DE COMISIONADOS CIUDADANOS DE LA CEE, MIEMBROS DEL SPE Y MIEMBROS DE LA CME.**

A mi parecer, estas tres funciones (al igual que la miembro de las MDC que analizaremos más adelante) se encuentran previstas en normas que reúnen el requisito de carácter formal dirigido a las autoridades creadoras (que ya antes hemos analizado) y que consiste en que estas cumplan con las características de ser generales, impersonales y abstractas.

Por lo que se refieren a los requisitos de acceso a estas tres funciones considero que son congruentes con las finalidades perseguidas para la integración de dichos órganos electorales, es decir, que se conformen por ciudadanos “neutrales” y por los más capacitados para tal efecto.

Quizá donde sí habría alguna observación que realizar, sería en los procedimientos de acceso a las funciones de Comisionados Ciudadanos de la CEE y miembros de las CME. Por lo que toca a esta última, consideramos conveniente que se regule en forma expresa en la LEENL, cuál será el procedimiento de acceso a dicha función, ya que si bien, la práctica seguida hasta ahora por la CEE ha sido la de emitir convocatoria pública para evaluar las mejores candidaturas, no se encuentra establecida como obligatoria por la LEENL. Por lo que toca a ambas funciones, consideramos conveniente que se señalen en la ley, los criterios en base a los cuales se deba hacer la selección de los aspirantes, a fin de que quede garantizado que se seleccionarán a las personas con más méritos para desempeñar dichas funciones. Quizá para cumplir con estas observaciones que se hacen, sería conveniente seguir algunos lineamientos de los que regulan el acceso de los miembros del SPE a la función electoral, los cuales constituyen una verdadera garantía – en abstracto—de la transparencia y efectividad del proceso de selección.

No obstante la observaciones antes realizadas, estimamos que ninguna de estas insuficiencias pueden considerarse como contrarias a los principios que se derivan del derecho fundamental de acceso a las funciones públicas.

## **2. ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA DE MIEMBRO DE LAS MDC**

Caso distinto lo es, a nuestro parecer, el acceso a la función pública electoral del miembro de las MDC, para la cual, a través de una norma del procedimiento de selección,

se establece un requisito de acceso, que consideramos contrario al mandato de igualdad contenido en el derecho fundamental del que venimos hablando.

En efecto, como hemos visto, el artículo 107 de la LEENL dispone en la parte final de su segundo párrafo, que las personas que no cuenten con una escolaridad mínima de seis años, no podrán participar en el proceso de selección a esta función pública.

Desde mi perspectiva, esta expresión es injustificada, ya que se pueden encontrar personas que, sin tener ese número de años de escolaridad, perfectamente estén en aptitud de realizar eficazmente su labor dentro de una MDC, lo cual desvirtúa la razón o la justificación que pretendía dar sustento a la norma que prevé este trato desigual.

No pretendemos con esto considerar que no sea posible establecer para el acceso a cargos públicos no representativos requisitos relativos al grado académico de los postulantes. Sin embargo, consideramos que estos deben estar directamente relacionados con el tipo de función pública de que se trate, de tal forma que no será posible establecer un único requisito relativo a la educación para todos los cargos públicos (quizá sólo con excepción del requisito mínimo de saber leer y escribir) o establecer mayores requisitos para cargos que impliquen menor responsabilidad o complejidad en la función y menores requisitos para los que impliquen más responsabilidad o mayor dificultad para realizarlos.

En la especie, considero que el requisito de contar con una escolaridad mayor a seis años, es totalmente injustificado, puesto que la habilidad con la que deben contar los funcionarios de casilla, debe ser, principalmente, el saber leer, escribir y poder realizar operaciones matemáticas sencillas (sumas y restas); capacidad que puede encontrarse en personas con escolaridad menor a los seis años e, incluso, en personas que no han acudido a la escuela. Por lo tanto, si la norma que establece un trato desigual ha quedado sin justificación, se convierte en una norma discriminatoria, que vulnera el principio de igualdad y, por lo tanto, que resulta contrario a los artículos 25 del PIDCP y 23 de la CADH.

Esta norma, entre otras de la LEENL, fue impugnada mediante la acción de inconstitucionalidad 9/99 y su acumulada 10/99, resuelta por el Pleno de la SCJN el 17 de octubre de 1999. En dicha resolución (en la cual, por cierto, jamás se hace alusión al derecho fundamental del que venimos hablando, ni a los tratados internacionales en los cuales se consagra) la SCJN sostuvo la constitucionalidad de este precepto, aduciendo básicamente, que ese requisito de escolaridad constituía una garantía mínima de que los trabajos que deben desarrollar las MDC, sean realizados por personas aptas para ello.<sup>27</sup> Por tratarse de la impugnación de normas electorales, se solicitó en ese mismo procedimiento una opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cuyo contenido, no obstante sostener la constitucionalidad del precepto, se reconoció lo siguiente:

...en la vida diaria es posible encontrar infinidad de casos de personas que, por sí mismas, es decir, en forma autodidacta, sin acudir a alguna escuela, han aprendido a leer, escribir y realizar operaciones aritméticas e incluso cuentan con una cultura general, mayor a la que puedan poseer personas que hayan cursado estudios superiores, por lo que bien podrían ser capaces de desempeñarse satisfactoriamente como funcionarios de mesa directiva de casilla.

---

<sup>27</sup> La acción de inconstitucionalidad fue planteada por el Partido Revolucionario Institucional y por un grupo minoritario de diputados integrantes de la Sexagésima Octava Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Nuevo León. La resolución, se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, noviembre de 1999, Pleno y Salas, pp. 641 a 791.

Este argumento demuestra nuestra postura en torno a que este requisito de acceso a la función pública electoral de miembro de las MDC, es contrario al mandato de igualdad impuesto por el derecho fundamental de acceso contenido en los artículos 25 y 23 del PIDCP y la CADH, respectivamente; pues restringe injustificadamente el acceso a esta función pública de un grupo importante de ciudadanos; por no mencionar, la dificultad adicional que este requisito implica para las autoridades electorales encargadas de realizar el proceso de integración de las MDC.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, trad de Ernesto Garzón Valdés, 2ª reimpresión, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio y OROZCO ENRÍQUEZ, José de Jesús, "Derecho Electoral", en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, tomo IX, pp. 3 a 325.
- BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José , *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CABO DE LA VEGA, Antonio de, *Lo público como supuesto constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997.
- CARBONELL, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001.
- CUBAS, Joaquín Martín, *La Democracia y el Tribunal Constitucional*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim-Generalitat Valenciana, 1996.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, "Ciudadanización y justiciabilidad de las elecciones", en MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, México, UNAM-Miguel Angel Porrúa, 1999, pp.
- FLORES TREVIÑO, Jesús; PANZSA TREVIÑO, Sergio y ARAIZA RIVERA, Ernesto T., *Las leyes electorales de Nuevo León 1825-1997. Semblanza histórico-político-legislativa*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1999.
- PRIETO SANCHÍZ, Luis, "Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial", en CARBONELL, Miguel; CRUZ PARCERO, Juan A. y VÁZQUEZ, Rodolfo (comps.), *Derechos sociales y derechos de la minorías*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, pp. 15 a 65.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José, *Principios y valores de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 1, 1997.
- WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, Ernst, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, trad. de Rafael Agapito Serrano, Madrid, Trotta, 2000.