

JUSTICIA ELECTORAL.

Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Vol. 1, núm. 30 · Julio-diciembre, 2022 | ISSN 0188-7998

Acciones afirmativas respecto a grupos subrepresentados en las elecciones 2020-2021. Análisis de los partidos políticos locales en Veracruz

Antonio Faustino Torres

Test de equivalentes funcionales para acreditar los actos anticipados de pre-campaña o campaña

Mario Arturo Díaz Ocheita

Derechos de voto pasivo y activo de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero en el proceso electoral 2020-2021

Daniel Tacher Contreras

Populismo y democracia

José Fernández Santillán



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



JUSTICIA ELECTORAL.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

ISSN 0188-7998

Vol. 1, núm. 30
Julio-diciembre, 2022

342.702

J888e

2022

N. 30

Justicia Electoral : Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. -- Vol. 1, núm. 30 (julio-diciembre, 2022). -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2023.

248 páginas : diagramas, ilustraciones ; 22 cm

Periodicidad: semestral.

Indizado en: Latindex -- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas -- Biblioteca jurídica virtual.

La publicación inicia en: vol. 1, núm. 1, 1992.

ISSN 0188-7998.

1. Justicia electoral - medios de impugnación electoral - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2. Derecho electoral - México. 3. Derechos políticos. 4. Sistemas electorales - circunscripciones electorales. 5. Voto en el extranjero - México. I. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
vol. 1, núm. 30,
julio-diciembre, 2022.

Coordinación: Escuela Judicial Electoral
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García, directora,
gabriela.ruvalcaba@te.gob.mx,
teléfono: 55 57 28 23 00, exts. 4208 y 4108.

Edición y distribución: Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
teléfono: 55 57 28 23 00, exts. 5614 y 2748.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, revista semestral, julio-diciembre de 2022. Editor responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2019-120310284700-102. Número de Certificado de Licitud de Título y Contenido: 15006. Domicilio de la publicación: Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480, Coyoacán, Ciudad de México. Imprenta: Ediciones Corunda, S. A. de C. V., Tlaxcala 19, San Francisco, 10810, Magdalena Contreras, Ciudad de México. Distribuidor: Dirección General de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480, Coyoacán, Ciudad de México.

Las opiniones expresadas en los artículos publicados en esta revista
son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

Impresa en México.



Directorio

JUSTICIA ELECTORAL.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García
Directora

Lic. Agustín Millán Gómez
Coordinador editorial

Sharon León García
Corrección de estilo

Lic. Alfonso Jesús Mostalac Cecilia
Diseño y formación

Comité Académico y Editorial

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso
Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Dra. Blanca Heredia Rubio
Universidad Autónoma Metropolitana, México

Dr. José de Jesús Orozco Henríquez
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Hugo Saúl Ramírez García
Universidad Panamericana, México

Dr. Fernando Alberto Lázaro Serrano Migallón
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Grupo de arbitraje externo

Mtro. Jesús Ángel Cadena Alcalá
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México

Mtra. María del Carmen Carreón Castro
Instituto Nacional Electoral, México

Mtro. Renato Girón Loya
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, México

Mtro. Rainer Hurtado Navarro
Instituto Nacional Electoral, México

Mtra. María Patricia Lira Alonso
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Mtro. Alexander Reyes Guevara
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México

Lic. Rogelio David Rodríguez Ramírez
Abogado litigante en materia electoral, México

Dr. Marcos Francisco del Rosario Rodríguez
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México

Dra. Alejandra Tello Mendoza
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México

Directorio de Sala Superior

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso
Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrada Janine M. Otálora Malassis
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Jorge Enrique Mata Gómez
*Coordinador General
de la Oficina de la Presidencia*

Luis Rodrigo Sánchez Gracia
Secretario General de Acuerdos

Ulises Moreno Munguía
Secretario Administrativo

Eduardo del Río Holguín
Director General de Comunicación Social

Francisco Javier Acuña Llamas
*Director General de Jurisprudencia,
Seguimiento y Consulta*

Arturo Camacho Contreras
*Director General de Adquisiciones,
Servicios y Obra Pública*

Marina Martha López Santiago
Defensora Pública Electoral

Agustín Millán Gómez
Director General de Documentación

Gabriela Dolores Ruvalcaba García
Directora de la Escuela Judicial Electoral

Jorge Sánchez Morales
*Director General de Transparencia,
Acceso a la Información
y Protección de Datos Personales*

Mónica Gabriela Valdez Murphree
*Directora General de Relaciones
Institucionales Internacionales*

Edgar Edmundo Guerrero Aguirre
*Director General de Relaciones
Institucionales Nacionales*

Alejandra Montoya Mexia
*Directora General de Igualdad
de Derechos y Paridad de Género*

Aidé Macedo Barceinas
Directora General de Asuntos Jurídicos

Luis Samuel Montes de Oca Suárez
Director General de Recursos Humanos

María del Pilar Buerba Gómez
Directora General de Recursos Financieros

Hilario Pérez León
*Director General de Planeación
y Evaluación Institucional*

Carlos Frausto López
Director General de Sistemas

Víctor Hernández Gómez
*Director General de Mantenimiento
y Servicios Generales*

Luis Felipe Cangas Hernández
Director General de Protección Institucional

Elva Regina Jiménez Castillo
*Directora General de Investigación
de Responsabilidades Administrativas*

Juan Carlos Silva Adaya
Visitador Judicial del TEPJF

Enrique Sumuano Cancino
Contralor Interno

Carlos Humberto Bermúdez Chagoya
Director General de Administración Regional

JUSTICIA ELECTORAL.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Está incluida en los siguientes
índices y bases de datos:

**Actualidad Iberoamericana.
Índice Internacional de Revistas**

http://www.citrevistas.cl/actualidad/b2b_g8.htm

**Biblioteca Jurídica Virtual
del Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la Universidad Nacional Autónoma de México**
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=juselec>

Dialnet
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=19809>

Latindex
<http://www.latindex.org/latindex/ficha?folio=14428>

Contenido

Presentación	11-14
---------------------------	--------------

Artículos

Acciones afirmativas respecto a grupos
subrepresentados en las elecciones 2020-2021.
Análisis de los partidos políticos locales en Veracruz
*Affirmative actions regarding underrepresented
groups in the 2020-2021 elections.
Analysis of local political parties in Veracruz*

Antonio Faustino Torres (México)	17-47
---	--------------

Distritos electorales municipales: una solución
a la sobrerrepresentación en los ayuntamientos
*Municipal electoral districts: a solution
to overrepresentation in city councils*

Salvador Alan Fernández de Lara García (México)	49-78
--	--------------

Gobernanza electoral: el papel de las juezas
y los jueces constitucionales en la formulación
de políticas públicas
*Electoral Governance: the role of constitutional
judges in the policy formulation*

Martha Alejandra Tello Mendoza (México)	79-105
--	---------------

Análisis de sentencias

Test de equivalentes funcionales para acreditar
los actos anticipados de precampaña o campaña
*Functional equivalents test to accredit anticipated
pre-campaign or campaign acts*

Mario Arturo Díaz Ocheita (México)	109-151
---	----------------

Derechos de voto pasivo y activo de la ciudadanía
mexicana residente en el extranjero
en el proceso electoral 2020-2021

*Passive and active voting rights of Mexican citizens
abroad in the 2020-2021 electoral process*

Daniel Tacher Contreras (México) 153-187

Reflexiones

Populismo y democracia

José Fernández Santillán (México) 191-213

Entrevista

Entrevista con Eva Berger. Medios y redes
en los procesos electorales y en la toma
de resolución judicial. Análisis particular
de las elecciones 2021 en el Estado de Israel

Juan Abelardo Hernández Franco (México) 217-236

Reseñas

Valdiviezo Sandoval, René (coord.).
(2023). *México 2018: la elección presidencial
en los estados*. Instituto Nacional Electoral

Eduardo Torres Alonso (México) 239-244

Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel. (2021).

La segunda vuelta electoral.

*Análisis en torno a su posible implementación
en México*. Tirant lo Blanch

Virginia Viridiana Escobar Dávila (México) 245-248

Presentación

El presente número de *Justicia Electoral* se publica en un contexto sumamente trascendente para la vida política y democrática mexicana: el proceso electoral de 2024. Este, como es sabido, será recordado como el año con más elecciones de la historia nacional. Como resultado de dicho proceso, no solo se elegirá a la persona titular de la Presidencia de la República, 128 senadurías y 500 diputaciones federales, sino que también se designarán, en total, más de 19,000 cargos en los diversos estados y municipios.

En ese contexto, el reto que las instituciones democráticas enfrentan no es menor. Asimismo, desde el ámbito académico, este momento histórico constituye una oportunidad sumamente valiosa para analizar los diversos fenómenos y dimensiones de dicho proceso, desde su organización, el desarrollo de las campañas, los discursos puestos en juego, el rol de los medios de comunicación y las redes sociales, hasta la judicialización de la política, entre muchos otros.

Así, el número 30 de *Justicia Electoral* busca seguir aportando a la construcción y difusión del conocimiento en materia político-electoral, con el propósito de aportar a la reflexión crítica sobre los avances y desafíos a los que se enfrenta la vida político-democrática del México moderno.

El trabajo de Antonio Faustino Torres, “Acciones afirmativas respecto a grupos subrepresentados en las elecciones 2020-2021. Análisis de los partidos políticos locales en Veracruz”, evalúa la efectividad de la aplicación de dichas acciones en cuatro institutos políticos de Veracruz. El artículo estudia los factores o condiciones que limitan la efectividad de estas medidas implementadas para balancear o disminuir la discriminación sistémica que han sufrido diversos sectores de la sociedad; para ello, toma como caso de estudio cuatro partidos políticos durante el proceso electoral

2020-2021. El autor subraya la relevancia de que las acciones afirmativas cuenten no solo con un diseño adecuado, sino con la difusión y socialización estratégicas en las comunidades en las que se implementan.

El segundo artículo de este número, de Salvador Alan Fernández de Lara García, problematiza el funcionamiento y la integración de los ayuntamientos, con énfasis en la figura de las regidurías, entendidas como un componente fundamental para el gobierno de los municipios en México. A partir de lo anterior, el autor señala que existe un problema preocupante en la integración de los ayuntamientos mexicanos: la sobrerrepresentación de un partido político o una coalición de partidos en un mismo ayuntamiento. Además de explicar las causas de este fenómeno, propone la creación de distritos electorales municipales para solucionar dicha problemática.

El trabajo reflexivo de Martha Alejandra Tello Mendoza problematiza el papel que deben desempeñar los jueces constitucionales en las democracias contemporáneas. En concreto, apunta que, ante la creciente judicialización de la política mexicana, este debate ha alcanzado un lugar importante respecto a las sentencias electorales. Así, la autora sostiene que la intervención de las juezas y los jueces electorales, a fin de no limitarse a la literalidad de la Constitución para la protección de los derechos políticos, ha tenido una función de suma importancia para la gobernanza en el país, así como para el proceso de políticas públicas vinculadas a los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Por otra parte, en la sección “Análisis de sentencias”, el artículo “Test de equivalentes funcionales para acreditar los actos anticipados de precampaña o campaña”, de Mario Arturo Díaz Ocheita, plantea que la prohibición de llevar a cabo actos anticipados de precampaña o campaña constituye un límite a la libertad de expresión e información que busca proteger el principio de equidad en la contienda electoral. En ese sentido y en consideración de los elementos que deben presentarse para configurar un acto anticipado de campaña, el autor estudia diversas sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que abordan este

tema y el desafío de analizar los equivalentes funcionales de los llamados expresos al voto que puedan realizar diversos actores durante la contienda. Así, plantea la necesidad de determinar una metodología para aplicar dichos equivalentes funcionales ante posibles actos anticipados de pre-campaña o campaña.

A su vez, Daniel Tacher Contreras analiza los derechos de voto pasivo y activo de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero durante el proceso electoral 2020-2021. A partir del estudio de diversos asuntos resueltos por la Sala Superior del TEPJF, derivados de las sentencias SUP-RAP-121/2020 y SUP-RAP-21/2020, relacionados con acciones afirmativas que garantizaron candidaturas para la integración de la Cámara de Diputados durante dicho proceso electoral, el autor sostiene que este órgano jurisdiccional, a pesar de las polémicas e impugnaciones, impulsó el avance de los derechos políticos de los migrantes mexicanos.

En la sección “Reflexiones”, José Fernández Santillán analiza la relación entre populismo y democracia. Aquí, plantea que dos hechos de impacto global muy recientes —la salida del Reino Unido de la Unión Europea y la victoria de Donald Trump en la presidencia de Estados Unidos de América— pusieron en el centro de la escena mundial el fenómeno del populismo. A partir del análisis de estos acontecimientos, el autor argumenta que el éxito del populismo obedece a una cuestión crucial: la distorsión de la realidad. Para ello, apunta que los actores políticos se valen de la demagogia con el propósito de obtener el poder, de ahí que concluya que la relación entre el populismo y la democracia sea de polos opuestos.

Además, la sección “Entrevista” de este número incluye una conversación entre Juan Abelardo Hernández Franco y Eva Berger, profesora de Comunicación y Estudios de Medios en la Facultad de Estudios Académicos de Gestión en Rishon LeZion, Israel, en donde también ocupó el cargo de decana. En dicha entrevista, Berger habla de cómo se han transformado las campañas políticas a partir de la existencia de las llamadas redes sociales, de los límites legales que se pueden poner sobre estas y del

impacto de los nuevos medios de comunicación en los tribunales, los jueces y los abogados, entre otros asuntos de suma actualidad y relevancia.

Finalmente, la sección “Reseñas” incluye dos trabajos, de la autoría de Eduardo Torres Alonso y Virginia Viridiana Escobar Dávila, que describen una obra que trata de la elección presidencial en los estados y otra acerca de la segunda vuelta electoral, respectivamente.

Como puede advertirse, los textos que se incluyen en este número abordan tanto problemáticas locales como otras que consideran aspectos que trascienden las fronteras territoriales, incluidos fenómenos que pueden ser considerados globales, como el resurgimiento de los llamados populismos. Desde *Justicia Electoral*, se espera que cada uno de los trabajos presentados contribuyan a generar reflexiones críticas e interrogantes que permitan seguir avanzando hacia una sociedad más plural, inclusiva, igualitaria y, en última instancia, más democrática.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

ARTÍCULOS



Acciones afirmativas respecto a grupos subrepresentados en las elecciones 2020-2021. Análisis de los partidos políticos locales en Veracruz

Affirmative actions regarding underrepresented groups in the 2020-2021 elections. Analysis of local political parties in Veracruz

Antonio Faustino Torres (México)*

Fecha de recepción: 4 de octubre de 2022.

Fecha de aceptación: 27 de abril de 2023.

RESUMEN

En este artículo se evalúa la efectividad de la aplicación de las acciones afirmativas para cuatro partidos políticos estatales en Veracruz en el proceso electoral 2020-2021. Como hallazgo figura el incumplimiento de estas debido a factores como su deficiente diseño y su escasa socialización en los destinatarios de las medidas, así como por la resistencia de las dirigencias partidistas y su poco éxito electoral.

PALABRAS CLAVE: acciones afirmativas, partidos locales, representación política, elecciones.

* Doctor en Ciencia Política y en Derecho Electoral. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México. 853526@pcpuma.acatlan.unam.mx.

ABSTRACT

This article evaluates the effectiveness of the application of affirmative actions for four state political parties in Veracruz in the 2020-2021 electoral process. Findings include non-compliance due to factors such as poor design and poor socialization among the recipients of the measures, as well as the resistance of the party leaders and their limited electoral success.

KEYWORDS: affirmative actions, local parties, political representation, elections.

Introducción

Las acciones afirmativas son medidas que buscan compensar la discriminación sistémica a diversos sectores de la sociedad, de modo que su incorporación ha sido una tendencia por la legitimidad de su motivación. Sin embargo, su aplicación en los distintos ámbitos requiere de una consideración y un cuidado muy particulares. Es decir, para que tengan efectos virtuosos, necesitan acciones que involucren a sus destinatarios y no solo imponerlas de manera unilateral. Por ello, la efectividad de las acciones afirmativas se ve limitada, en parte, por el deficiente diseño, así como por la falta de socialización en el interior de partidos y especialmente de la sociedad donde se implementa.

Precisamente, en este trabajo se estudian las acciones afirmativas de cuatro partidos políticos locales en Veracruz en cinco aspectos: género, población afromexicana, indígenas, población con discapacidad y de la diversidad sexual, las cuales tuvieron vigencia en las elecciones 2020-2021. Entre los hallazgos destaca la poca anticipación con que se introdujeron los lineamientos, así como los problemas para comprobar la adscripción a dichos sectores, lo cual redundó en una escasa efectividad.

Partidos políticos locales en Veracruz en el proceso electoral 2020-2021

Con base en la revisión de sus estatutos, se aborda la forma en la que se organizan los partidos locales y sus especificidades. Se pone énfasis en tres aspectos: su definición ideológica y política, su organización interna y la forma en que se definen las candidaturas, lo cual es importante para observar los procesos de toma de decisiones en el interior de dichos institutos políticos.

Podemos

El partido Podemos estaba conformado por dos líderes: Gonzalo Morgado Huesca y Francisco Garrido. El primero tiene una larga trayectoria en el

Partido Revolucionario Institucional (PRI), pues fue presidente de su Comité Directivo Estatal; diputado local y federal, y alcalde por dicho instituto político (Velázquez, 2020). Mientras que el segundo formó parte del extinto Partido Político Alternativa Veracruzana, el cual fue beneficiado por los gobiernos de Fidel Herrera Beltrán y Javier Duarte de Ochoa (Guerrero, 2019).

En 2020 surgió Podemos, partido que se autodefinía ideológicamente como centro-liberal, vinculado a la ciudadanía para salvaguardar los valores de “nuestra cultura, historia y tradiciones, la defensa de nuestra integridad territorial; y permanecer unidos en lo esencial, apegados a nuestro origen, para fomentar el desarrollo socioeconómico y democrático de los Veracruzanos” (Estatutos del Partido Político Estatal Podemos Veracruz, artículo 1, 2020).

Los órganos del partido eran:

La Asamblea General Estatal;

El Consejo Político Estatal;

El Comité Central Ejecutivo;

La Comisión de Elecciones;

La Comisión de Justicia Partidaria;

Las Coordinaciones Distritales;

Los Comités Municipales Ejecutivos, y/o las Delegaciones Municipales.

(Estatutos del Partido Político Estatal Podemos Veracruz, artículo 26, 2020)

La Asamblea General Estatal estaba integrada por:

I. El Presidente y el Secretario General del Comité Central Ejecutivo;

II. Los Secretarios y Coordinadores del Comité Central Ejecutivo;

III. Los Coordinadores distritales;

IV. Los Presidentes de los Comités Municipales Ejecutivos y/o Delegaciones Municipales del Estado; según sea el caso;

V. El Presidente de la Comisión de Justicia Partidaria;

VI. El Gobernador del Estado, los Diputados Locales, Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores del Partido;

VII. Los Consejeros Fundadores del Partido. (Estatutos del Partido Político Estatal Podemos Veracruz, artículo 28, 2020)

Mientras que, durante el periodo de receso de la Asamblea General Estatal, el Consejo Político Estatal sería la máxima autoridad deliberativa del partido, mismo que se integraría por:

I. El Presidente y el Secretario del Consejo Político;

II. El Presidente y el Secretario General del Comité Central Ejecutivo;

III. Los Secretarios, Directores y Coordinadores del Comité Central Ejecutivo;

IV. El Presidente de la Comisión de Justicia Partidaria;

V. Los miembros distinguidos en calidad de consultores ejecutivos del Comité Central Ejecutivo;

VI. Los coordinadores distritales;

VII. Los Presidentes de Comités Municipales y/o Delegaciones Municipales de la entidad;

VIII. El Gobernador del Estado, los Diputados Locales, Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores del Partido. (Estatutos del Partido Político Estatal Podemos Veracruz, artículo 36, 2020)

El Comité Central Ejecutivo era el órgano permanente de carácter directivo del partido, encargado de ejecutar las acciones establecidas en el Programa de Acción y los Estatutos, mediante el desarrollo y la coordinación de las actividades programadas por el Consejo Político Estatal y las actividades tendientes a desarrollar los fines sociales. Estaba integrado por:

Presidente;

Secretario General;

Secretario de Organización;

Secretaría de Administración y Finanzas;

Secretaría de la Juventud;

Secretaría de Asuntos Indígenas;

Secretaría de la Mujer y el Desarrollo de Género;

Secretaría de Vinculación Empresarial;

Secretaría de Desarrollo Municipal;

Secretaría de Asuntos Legislativos;

Secretaría de Acción Electoral;

Secretaría de Acción, Tecnificación Agropecuaria y Pesca;

Secretaría para la Planeación y Desarrollo del Estado;

Secretaría de Personas Mayores y Personas con Discapacidad;

Representación ante el Consejo General del Organismo Público Local Electoral, y el Instituto Nacional Electoral;

Director del Instituto de Organización y Desarrollo Político;

Secretaría de Transparencia, Acceso a la Información, y Protección de Datos Personales;

Secretaría de Vinculación con Asociaciones Civiles;

Secretaría Técnica del Comité Central Ejecutivo;

Coordinación de Comunicación Social y Redes Sociales;

Coordinación de Relaciones Públicas del Comité Central Ejecutivo;

Coordinación para el Medio Ambiente del Comité Central Ejecutivo;

Coordinación para el Desarrollo de la Niñez del Comité Central Ejecutivo;

Coordinación para el Desarrollo Cultural de Veracruz del Comité Central Ejecutivo;

Coordinación de Diseño y Publicidad del Comité Central Ejecutivo;

Siete Consejeros distinguidos, con calidad de asesores de Presidencia;

Tantos secretarios, coordinadores o comisiones como determine el Presidente del Comité Central Ejecutivo. (Estatutos del Partido Político Estatal Podemos Veracruz, artículo 43, 2020)

Ahora bien, la definición de candidaturas correspondía al Comité Central Ejecutivo: proponer la estrategia para la selección de candidatas y candidatos para la elección popular, en cuyo caso podría prescindir de la celebración de asambleas distritales y municipales, a efectos de que fuera el Consejo Político Estatal la instancia encargada de definir la nómina de las personas candidatas (Estatutos del Partido Político Estatal Podemos Veracruz, artículo 79, 2020).

Para la postulación de candidatas y candidatos a cargos de elección popular, se utilizaría alguno de los siguientes métodos:

- I. Método de consulta ciudadana a través de encuesta;
- II. Método de consulta a la militancia del Partido a través de encuesta;
- III. Método por Colegio Electoral, y
- IV. Método por usos y costumbres. (Estatutos del Partido Político Estatal Podemos Veracruz, artículo 79, 2020)

La designación directa existiría como método de excepción para la postulación de candidaturas y se aplicaría cuando:

- I. Por alguna omisión, se haya dejado de observar reglas de equidad de género;
- II. Por negativa o cancelación de registro acordadas por la autoridad electoral administrativa o jurisdiccional;
- III. Por alguna causa de inelegibilidad sobrevenida al candidato posterior al cierre del proceso interno;
- IV. Por fallecimiento, inhabilitación, incapacidad, renuncia o cualquier otro supuesto de falta absoluta de candidato, ocurrida una vez vencido el plazo establecido para los procesos internos de selección de candidatos;
- V. Por hechos imputables a un candidato que contravengan los documentos básicos del Partido, o que pongan en riesgo la integridad y buen nombre del Partido, y

VI. Por alguna situación análoga prevista en el Reglamento de Elecciones. (Estatutos del Partido Político Estatal Podemos Veracruz, artículo 85, 2020)

Cabe destacar la inclusión de manera directa de los procedimientos a partir de los cuales se desarrollarían los procesos de selección de candidaturas, pues ello generaba certeza en la manera de realizarlos, los cuales serían trascendentales para los miembros de los partidos. No obstante, ello se puede obviar por la designación directa, lo cual fortalecía a las dirigencias partidistas en detrimento de los métodos de selección más abiertos.

Partido Unidad Ciudadana

Instituto político fundado por Cinthya Lobato Calderón, exmiembro de Convergencia por la Democracia —en el que incursionó en la política en 2004, después de ser diputada en la LIX Legislatura local (2000-2004)—, el que dejó para unirse al Partido Acción Nacional (PAN) en búsqueda de una presidencia municipal, la cual no consiguió (Rodríguez, 2020). Es la primera mujer veracruzana en formar su propio partido, del que también fue candidata a la presidencia municipal de la capital veracruzana en las elecciones de 2021.

La organización del Partido Unidad Ciudadana incluyó la Asamblea Estatal, la cual se conformaba por:

Un Presidente y Secretario del Consejo Político Estatal,

El Comité Ejecutivo Estatal;

Los Presidentes de los Comités Municipales de Unidad Ciudadana;

Los Diputados Locales afiliados a Unidad Ciudadana;

Los alcaldes en funciones afiliados a Unidad Ciudadana;

20 delegados de Jóvenes;

20 delegados de Mujeres;

20 delegados de la Gestión Productiva. (Estatutos del Partido Político

Estatal Unidad Ciudadana, artículo 11, 2020)

También se contemplaba el Consejo Político Estatal como el órgano deliberativo de dirección colegiada, de carácter permanente, subordinado a la Asamblea Estatal, el cual se renovaría cada tres años y no tendría facultades ejecutivas. Este se integraba por:

Presidente/a y secretario/a del Consejo Político Estatal;
 El Comité Ejecutivo Estatal de Unidad Ciudadana;
 Los Presidentes de los Comités Municipales de Unidad Ciudadana;
 Los Diputados Locales afiliados a Unidad Ciudadana;
 Los Alcaldes en funciones afiliados a Unidad Ciudadana;
 La persona Titular a nivel estatal de Jóvenes;
 La persona Titular a nivel estatal de Mujeres;
 La persona Titular a nivel estatal de la Gestión Productiva. (Estatutos del Partido Político Estatal Unidad Ciudadana, artículo 15, 2020)

También se establecía el Comité Ejecutivo Estatal del Partido Unidad Ciudadana, el cual tenía a su cargo la representación y dirección política del partido en todo el estado. Se integraba por:

Una Presidencia;
 Una Secretaría General;
 Una Secretaría de Organización Política;
 Una Secretaría de Elecciones;
 Una Secretaría de Finanzas y Administración;
 Una Secretaría Jurídica y de Transparencia;
 Tres Secretarías Organizacionales Representativas; y
 Las Secretarías que la Presidencia del Comité Ejecutivo Estatal nombre para mejor funcionamiento del partido. (Estatutos del Partido Político Estatal Unidad Ciudadana, artículo 24, 2020)

Por otra parte, para la definición de candidaturas, se disponía de una Comisión de Elecciones, la cual estaba integrada por tres vocales elegi-

dos por la Asamblea Estatal para un periodo de tres años. Dicha comisión se encargaba de emitir las normas y los procedimientos democráticos para la postulación de sus candidatos.

Los procedimientos para la selección de candidaturas incluían la publicación de una convocatoria de conformidad con sus normas estatutarias que contemplarían:

- a) Candidaturas para elegir.
- b) Requisitos de elegibilidad.
- c) Fechas de registro de precandidaturas.
- d) Documentación para entregar.
- e) Periodo para subsanar posibles omisiones o defectos en la documentación de registro.
- f) Reglas generales y tope de gastos de precampaña.
- g) Método de selección, para el caso de voto de los militantes, este deberá ser libre y secreto.
- h) Fecha y lugar de la elección.
- i) Fechas en que se deberán presentar los informes de ingresos o egresos de precampaña. (Estatutos del Partido Político Estatal Unidad Ciudadana, artículo 55, inciso c, 2020)

Las funciones de la Comisión de Elecciones incluían la organización de los procesos internos del partido de acuerdo con el reglamento respectivo; elaborar los padrones electorales de afiliados, y supervisar y validar la elección de las personas candidatas del partido (Estatutos del Partido Político Estatal Unidad Ciudadana, artículo 50, 2020).

Respecto a los procesos de elección, el Reglamento de Elecciones regulaba la forma en que se haría la selección de las personas precandidatas a cargos de elección popular en los ámbitos estatal, distrital y municipal. Asimismo, incorporaría la modalidad de elecciones primarias y las formas de elección indirecta que garantizaran la mayor representatividad de las

precandidatas y los precandidatos. Se contaría con encuestas de opinión pública para calificar las precandidaturas internas y externas (Estatutos del Partido Político Estatal Unidad Ciudadana, artículo 61, 2020).

En ese caso, no se establecía alguna excepción a la convocatoria para la elección de candidaturas; sin embargo, la Comisión de Elecciones se designaba por la Asamblea, que estaba integrada por los puestos de dirección del partido, por lo cual era probable que actuara bajo sus intereses. No obstante, se establecían procedimientos democráticos, como las primarias, así como las encuestas de opinión para la participación de las y los militantes.

Partido Cardenista

El Partido Cardenista tuvo como fundador al ex líder social Antonio Luna, quien entró en la escena política en el gobierno de Miguel Alemán (1998-2004) y se consolidó en la época de Fidel Herrera Beltrán (2004-2010). Se le vincula con la entrega de terrenos como una forma de control del voto; a la fecha existen 217 colonias cardenistas a lo largo y ancho de Veracruz (Ortega, 2020a).

En abril de 2004, a finales del gobierno de Fidel Herrera, la agrupación alcanzó el registro como Asociación Política Estatal y durante 9 años recibió un apoyo mínimo como financiamiento del gobierno. De 2013 a 2016, en el periodo de Javier Duarte, pasó a ser un partido político local, lo que impactó en el aumento de las prerrogativas.

El Partido Cardenista se mantuvo como aliado del PRI, y en 2013 y 2016 participaron coaligados, pero en la siguiente elección apoyó a Héctor Yunes Landa a la gubernatura. En esa elección, el instituto político solo logró 39,000 votos, lo que representaba apenas 1.3 % del listado nominal, por lo que perdió el registro como partido político local (Ortega, 2020a).

En los Estatutos se establecía que era de ideología de izquierda, más concretamente, basado en el pensamiento y ejemplo de Lázaro Cárdenas del Río (Estatutos del Partido Político Cardenista, artículo 3, 2020). En

cuanto a sus fines, se incluía “el estudio de los problemas y reclamos de los grupos indígenas y marginados, para presentar una alternativa viable que permita conservar sus usos y costumbres y en forma paralela accedan a los beneficios de la vida moderna” (Estatutos de Partido Político Cardenista, artículo 3, numeral 8, 2020).

En cuanto a los órganos de dirección del partido, se contemplaban:

I. La Asamblea estatal.

II. El Consejo Estatal de Dirigentes.

III. El Comité Ejecutivo Estatal. (Estatutos de Partido Político Cardenista, artículo 14, 2020)

En el artículo 15 de los Estatutos, se definió a la Asamblea Estatal como el órgano supremo de dirección, el cual se integraba por delegados electos democráticamente, en igualdad de derechos, por los representantes municipales en las asambleas distritales y, en su caso, por los delegados designados por el Comité Ejecutivo Estatal. En dicha instancia, el presidente y el secretario general del Comité Ejecutivo Estatal fungirían también en dichos cargos en la Asamblea (Estatutos del Partido Político Cardenista, artículo 17, inciso a, 2020).

En el caso del Consejo Estatal de Dirigentes, se define como el organismo de dirección inmediato superior al Comité Ejecutivo Estatal (Estatutos del Partido Político Cardenista, artículo 18, 2020), el cual estaba integrado por:

Todos los miembros del Comité Ejecutivo Estatal,

Todos los Presidentes y Secretarios Generales de los Comités Municipales. (Estatutos del Partido Político Cardenista, artículo 18, 2020)

Mientras que el Comité Ejecutivo Estatal era el órgano de dirección, el cual se elegía por la Asamblea Estatal, cuyos integrantes serían:

El representante estatal, quien fungiría como presidente,
Un secretario general,
Un secretario General Adjunto
Secretaría de Finanzas y Patrimonio
Secretaría de Gestión y Trámite
Secretaría de Proyectos Productivos
Secretaría de Formación Ideológica
Secretaría de Pioneros Insurgentes
Secretaría de Asuntos Jurídicos
Secretaría de Mujeres Cardenistas, y
Secretaría de la Juventud Cardenista. (Estatutos del Partido Político Cardenista, artículo 23, fracción III, 2020)

De acuerdo con el artículo 78 de los estatutos, la Comisión Estatal de Elecciones era la encargada de la organización de la elección de los integrantes de los órganos de dirección, así como de las candidaturas para cargos de elección popular. Dicha comisión estaba integrada por tres vocales, elegidos por la Asamblea Estatal para un periodo de tres años.

La postulación de candidatos se realizaría por votación de los integrantes de la Asamblea Estatal o por designación del Comité Ejecutivo Estatal, en su caso, para lo cual se disponía que el reglamento de la materia establecería los mecanismos de implementación de cada método. Sin embargo, también se contemplaba que en la integración de candidaturas por el principio de mayoría relativa, así como en listas por el principio de representación proporcional, se respetaría la paridad de género en sus vertientes horizontal y vertical. En el mismo sentido, en el mencionado artículo, numeral III, se señalaba que el Comité Ejecutivo Estatal designaría de forma directa a los candidatos en los casos siguientes:

- a) Para cumplir reglas de equidad o paridad de género, o bien acciones afirmativas;

b) Por negativa o cancelación de registro emitida por una autoridad electoral competente;

c) por alguna causa de inelegibilidad superviniente,

[...]

e) por mandato o resolución de autoridad electoral competente. (Estatutos del Partido Político Cardenista, artículo 78, numeral III, 2020)

Finalmente, se disponía que los mecanismos de selección de candidatos debían

garantizar la igualdad en el derecho a elegir candidatos mediante el voto de los órganos de gobierno partidista facultados para ello, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio. (Estatutos del Partido Político Cardenista, artículo 78, numeral III, 2020)

Esto último resulta muy grave, pues contemplaba la posibilidad de reservarse los métodos de decisión, pues no daba certeza ni contemplaba procedimientos concretos para cada cargo en particular.

Todos por Veracruz

Diversos actores políticos del PRI señalaban al diputado federal —postulado por ese partido— Héctor Yunes Landa como el impulsor de este instituto político. El exsenador, y excandidato a la gubernatura del PRI en 2016, impulsaría a dicho instituto como una plataforma para competir por el Gobierno de Veracruz en 2024. Lo anterior se confirma con la presencia de colaboradores cercanos en dicho partido, así como la filtración de un audio en el que Yunes Landa celebraba la creación de Todos por Veracruz (Ortega, 2020c).

Yolanda Gutiérrez Carlin es la única mujer integrada al Comité Estatal de Todos por Veracruz —ligada a Héctor Yunes Landa, por una relación de

compadrazgo—, quien fue directora de la Comisión de Agua y Saneamiento (CAS). Posteriormente, en 2008, la nombraron directora del Sistema de Agua y Saneamiento de Veracruz, organismo que se extinguió en 2016.

En la recta final del gobierno de Javier Duarte de Ochoa fue nombrada titular de la Secretaría de Protección Civil, su designación valió un comunicado de prensa del entonces senador Héctor Yunes, quien se deslindó de recomendarla o imponerla en el cargo. Su paso por la dependencia estatal fue criticado por su falta de perfil, lo cual provocó que el entonces alcalde de Boca del Río, Miguel Ángel Yunes Márquez —sobrino de Héctor Yunes Landa—, asegurara que la nominación era un pago político (Ortega, 2020c).

Otro de los integrantes de la estructura del nuevo partido era Víctor Arguelles Cortés, quien había apoyado en la campaña presidencial de José Antonio Meade, fungiendo como coordinador de Vinculación Juvenil. El grupo lo encabezó Yunes Landa.

En el caso de Carlos Bobadilla Carpy, consejero de elecciones de Todos por Veracruz, fungió como representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Municipal del Organismo Público Local Electoral (OPLE) en Naranjos Amatlán, en la elección de 2017 (Ortega, 2020c).

Los organismos de dirección del partido son:

- a) La Asamblea Estatal
- b) La Junta de Gobierno
- c) La Presidencia de la Junta de Gobierno
- d) La Secretaría General de la Junta de Gobierno
- e) El Consejo de Administración
- f) La Secretaría Ejecutiva
- g) La Comisión Estatal de Procesos Internos
- h) La Comisión de Justicia Partidaria
- i) Los órganos políticos territoriales son las Juntas de Gobiernos Distritales y las Juntas Municipales. (Estatutos Partido Político Estatal Todos por Veracruz, artículo 12, 2020)

La Asamblea Estatal era el máximo órgano de autoridad del partido. Estaba coordinada por el presidente de la Junta de Gobierno y el secretario ejecutivo; la integraban los miembros de la Junta de Gobierno, los integrantes del Consejo de Administración, los presidentes de las juntas de gobierno distritales, y todos ellos concurrirían con voz y voto.

Por otra parte, la Junta de Gobierno se integraba por seis miembros, con voz y voto, designados por la Asamblea Estatal por un periodo de tres años; su conformación observaría la paridad de género (3 mujeres y 3 hombres) (Estatutos Partido Político Estatal Todos por Veracruz, artículo 16, 2020).

Mientras que en la definición de candidaturas se debía publicar una convocatoria de conformidad con sus normas estatutarias, que otorgara certidumbre y debería contemplar lo siguiente:

- a) Candidaturas a elegir.
- b) Requisitos de elegibilidad.
- c) Fechas de registro de pre candidaturas.
- d) Documentación a ser entregada.
- e) Periodo para subsanar posibles omisiones o defectos en la documentación de registro.
- f) Reglas generales y tope de gastos de pre campaña.
- g) Método de selección, para el caso de voto de los militantes, este deberá ser libre y secreto.
- h) Fecha y lugar de la elección.
- i) Fechas en que se deberán presentar los informes de ingresos o egresos de pre campaña. (Estatutos Partido Político Estatal Todos por Veracruz, artículo 54, 2020)

Además, se señalaba que la integración de listados de candidaturas se regiría bajo el esquema alternativo de encabezamiento de conformidad con los lineamientos que para el caso se emitieran, lo mismo para la elección

de las candidaturas de diputaciones locales de mayoría relativa y representación proporcional, así como para la integración de las planillas para las y los integrantes de los ayuntamientos.

En suma, el partido Todos por Veracruz contemplaba de manera más específica los procesos que incluían la selección de los candidatos, así como, en su caso, la posibilidad de interponer recursos ante omisiones; sin embargo, no se aclaraban los métodos en particular.

Autoridades electorales y acciones afirmativas para el proceso electoral 2020-2021

Para las elecciones en comento, hubo una serie de demandas por parte de la ciudadanía al OPLE de Veracruz, a fin de que estableciera medidas de acción afirmativa respecto a grupos vulnerables. Lo anterior derivó en una intensa actividad jurisdiccional, pues se interpusieron juicios para la protección de derechos político-electorales del ciudadano (JDC) ante el Tribunal Electoral de Veracruz (TEV), el cual se desahogó en el expediente TEV-JDC-86/2021, y ordenó al OPLE realizar un estudio acerca de dichos sectores sociales y emitir unos lineamientos en los que se establecieran acciones afirmativas, mediante cuotas en favor de las personas que integran la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual, *queer* y más (LGBTTIQ+); afromexicanas, así como las que presentan alguna discapacidad, en un plazo de cinco días, a partir del 16 de marzo de 2021 (Sentencia TEV-JDC-86/2021, 2021). Lo anterior para que los partidos políticos las registren en candidaturas para las elecciones de diputaciones locales y ayuntamientos en el proceso electoral 2020-2021 (Acuerdo OPLEV/CG113/2021 del Consejo General del OPLE Veracruz, 2021).

Por lo cual, en los mencionados lineamientos se establecieron las siguientes medidas.

Personas con discapacidad en diputaciones

En el artículo 7 de los Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular, en favor de las personas de la diversidad sexual, afromexicanas, así como las personas con discapacidad; aplicables en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el Estado de Veracruz (2021), se señala que los partidos políticos deberán registrar en sus listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional una fórmula integrada por personas con discapacidad, quienes deberán ser del mismo género (propietaria y suplente); pudiendo exceptuar lo anterior, cuando el propietario sea hombre, en tal caso, se podrá postular a una mujer como suplente, pero no a la inversa. Además, se estableció que cada partido político podrá elegir libremente el orden de prelación que ocupará la fórmula de candidaturas para personas con discapacidad, debiendo ubicarse en los primeros 10 lugares de la lista respectiva. Esto, verificando los criterios para el cumplimiento del principio de paridad de género.

Mientras que, a fin de acreditar dicha condición, deberán señalar el tipo de discapacidad: intelectual, mental, física, sensorial o múltiple y, para efectos del registro y el cumplimiento de la presente acción afirmativa, será con los documentos pertinentes, pudiendo ser, entre otros: 1) certificación médica expedida por una Institución de salud, pública o privada, que dé cuenta fehaciente de la existencia de la discapacidad y que esta es de carácter permanente, o 2) otras constancias, como puede ser la credencial nacional para personas con discapacidad vigente.

Los requisitos que habrán de colmarse para esa acción afirmativa serán verificados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP) y se someterán a consideración del Consejo General para que se pueda tener por acreditada la condición de discapacidad. Además de estas constancias, se deberá presentar una carta bajo protesta de decir la verdad, en la que la persona candidata manifieste que tiene algún tipo de discapacidad y que enfrenta de manera cotidiana y permanente barreras en razón de la discapacidad con la que vive (artículo 8).

Personas de la diversidad sexual en diputaciones

Los partidos políticos deberán registrar en sus listas de candidaturas a diputaciones, por el principio de representación proporcional, una fórmula integrada por personas de la diversidad sexual. La fórmula de candidaturas que se registre pertenecerá al género de la persona o al que se autoadscriba, según corresponda, quienes deberán ser o autopercebirse, en su caso, del mismo género. Se podrá exceptuar lo anterior, cuando el propietario sea o se autoperciba como hombre, en tal caso, se podrá postular como suplente a una persona que sea o se autoperciba como mujer, pero no a la inversa (artículo 9).

Cada partido político podrá elegir libremente el orden de prelación que ocupará la fórmula de candidaturas para personas de la diversidad sexual en su lista, debiendo ubicarse en los primeros 10 lugares de la lista respectiva. Esto, verificando los criterios para el cumplimiento del principio de paridad de género. En tales casos, la candidatura corresponderá al género al que se identifiquen y será tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de paridad de género, y en la solicitud de registro de candidatura, el partido político deberá informar que la postulación se realiza dentro de la acción afirmativa de persona de la diversidad sexual, a fin de constatar el cumplimiento de esta. Cabe decir que bastará con la autoadscripción como parte de la comunidad de las personas de la diversidad sexual (artículo 10).

En el caso de que se postulen personas *queer* o no binarias, en reconocimiento de los derechos humanos, políticos y electorales de las personas de la diversidad sexual, estas no serán consideradas en alguno de los géneros; sin embargo, los partidos no podrán postular más de 2 personas que se identifiquen como no binarias (artículo 9).

Afromexicanos en ayuntamientos

Los partidos políticos y las coaliciones deberán registrar al menos una fórmula de candidaturas de personas afromexicanas, en 3 de los 9 muni-

cipios que tienen 10 % o más de población afrodescendiente: Aquila, Benito Juárez, Chinameca, Cuitláhuac, Los Reyes, Oteapan, Playa Vicente, Tamiahua, Yanga (Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular, anexo 4, 2021). La postulación de estas podrá realizarse en cualquier cargo edilicio (presidencias municipales, sindicaturas o regidurías).

En caso de las coaliciones totales, dicha cuota se tendrá por cumplida para todos los partidos integrantes, con independencia del instituto político postulante según el convenio. Si se trata de coaliciones parciales o flexibles, cuando uno o algunos de los municipios se establezca como parte del convenio de coalición, a los partidos integrantes se les tendrá por acreditada la cuota de personas afromexicanas en esos municipios; pero en los que no formen parte del convenio de coalición, y en donde los partidos presenten candidaturas, cada instituto político en lo individual deberá cumplir dicha acción afirmativa (Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular, artículo 11, 2021).

Cuotas de jóvenes

En cuanto a las personas jóvenes, se contemplan aquellas de entre 18 y 29 años, debido a que es la edad inicial en que se adquieren derechos políticos activos y pasivos. De acuerdo con los lineamientos que emitió el OPLE, el 16 de octubre de 2020, se estableció que cada partido, obligatoriamente, tendrá que registrar en sus respectivas listas 2 fórmulas de candidaturas jóvenes, integradas por un propietario y un suplente de esa misma condición.

Además, se contempla que los partidos postulen dichas fórmulas en sus mejores posiciones. De modo que los institutos políticos deberán registrar 1 fórmula entre sus primeros 5 lugares, mientras que la restante la ubicarán entre la posición 6 y 10 de sus listas (Acuerdo OPLEV/CG152/2020, 2020, p. 36).

Por otra parte, en cuanto a los ayuntamientos, los partidos políticos deberán registrar una fórmula de candidaturas de personas jóvenes en aque-

llos municipios cuyos ayuntamientos se integren a partir de 6 ediles y no se podrá exceder de la tercera posición, con lo cual se pretende asegurar las mayores posibilidades de acceso de las personas jóvenes a los cargos de regidurías.

Implementación y cumplimiento de las cuotas por parte de los partidos políticos en el proceso electoral 2020-2021

Mediante el acuerdo OPLEV/CG190/2021, se aprobó el registro de solicitudes de candidaturas de diputaciones de representación proporcional, en donde se señalaron inconsistencias relacionadas con la adecuada presentación de candidaturas, específicamente en lo que se refiere a las acciones afirmativas.

En ese sentido, respecto de los cuatro partidos políticos abordados, se observa lo siguiente.

Cuadro 1. Registro de candidaturas de diputaciones de representación proporcional

Partido	Expediente	Motivo
Todos por Veracruz	OPLEV/DEPPP/1162/2021	Cuota indígena
Podemos	OPLEV/DEPPP/1199/2021	Cuota discapacidad
Partido Cardenista	OPLEV/DEPPP/1129/2021	Cuota joven
	OPLEV/DEPPP/1155/2021	Cuota indígena

Fuente: Acuerdo OPLEV/CG190/2021 (2021, p. 19).

Cuadro 2. Registro de candidaturas de ayuntamientos

Partido	Expediente	Motivo
Todos por Veracruz	OPLEV/DEPPP/1219/2021	Postulación afromexicana
	OPLEV/DEPPP/1107/2021	Alternancia de géneros
	OPLEV/DEPPP/1138/2021	Cuota joven
	OPLEV/DEPPP/1150/2021	Cuota indígena
Podemos	OPLEV/DEPPP/1101/2021	Paridad horizontal
	OPLEV/DEPPP/1132/2021	Cuota joven
	OPLEV/DEPPP/1147/2021	Cuota indígena

Continuación.

Partido	Expediente	Motivo
Partido Cardenista	OPLEV/DEPPP/1099/2021	Paridad horizontal, vertical, alternancia de géneros
	OPLEV/DEPPP/1127/2021 bis	Cuota joven
	OPLEV/DEPPP/1138/2021	Cuota indígena
	OPLEV/DEPPP/1200/2021	Cuota afromexicana
	OPLEV/DEPPP/1246/2021	Adscripción indígena
Partido Unidad Ciudadana	OPLEV/DEPPP/1106/2021	Paridad vertical, horizontal y alternancia de género
	OPLEV/DEPPP/1137/2021	Cuota joven
	OPLEV/DEPPP/1151/2021 OPLEV/DEPPP/1163/2021	Autoadscripción indígena

Fuente: Acuerdo OPLEV/CG188/2021 del Consejo General (2021, p. 21).

Cuadro 3. Registro de candidaturas de diputaciones de mayoría relativa

Partido	Expediente	Motivo
Todos por Veracruz	OPLEV/DEPPP/1162/2021	Autoadscripción indígena
Partido Cardenista	OPLEV/DEPPP/1129/2021	Cuota joven
	OPLEV/DEPPP/1155/2021	Autoadscripción indígena

Fuente: Acuerdo OPLEV/CG189/2021 del Consejo General (2021, p. 20).

En todos los casos hubo observaciones respecto a la presentación de acciones afirmativas. Si bien es cierto que es la primera experiencia en cuanto a la aplicación de dichos lineamientos, lo cierto es que su aplicación no estuvo exenta de inconformidades y cuestionamientos por parte de los institutos políticos. En ese sentido, a pesar de que el OPLE en dichos lineamientos buscaba la mínima intervención en los asuntos internos de los partidos, lo cierto es que afectó sensiblemente la vida interna de todas las organizaciones políticas.

Es decir, dado que no solo se señaló como requisito establecer una cuota de personas jóvenes, afromexicanas, indígenas y de la diversidad sexual, sino que se obligó a colocarlas dentro del umbral de posibilidad de éxito, las acciones afirmativas trastocaron la selección de candidatos y se constituyeron en un factor que incomodó a los partidos. El incluir a unos

y excluir a otros implica espacios de poder, donde no necesariamente se realiza bajo convicción, sino precisamente bajo una obligación por parte de las autoridades electorales.

En ese sentido, Veracruz se ha convertido en una de las entidades donde existe un mayor número de cuotas respecto a personas vulnerables, pues contempla una sociedad por demás compleja, en donde las acciones afirmativas vienen a romper una tendencia de invisibilización de la desigualdad social y el apoyo velado del predominio de ciertos grupos sociales sobre otros.

A su vez, el cumplimiento de cinco cuotas afirmativas implica un trabajo complejo para los partidos y para el OPLE, pues tanto presentar como revisar el cumplimiento de dichas medidas requiere de gran esfuerzo, especialmente considerando que las condiciones de emergencia sanitaria derivadas de la COVID-19 no permitieron una realización convencional del proceso electoral 2020-2021.

Resultados de la implementación de cuotas

Los resultados para las elecciones locales de 2021 arrojaron como gran vencedor a la coalición “Juntos haremos historia en Veracruz”, conformada por Morena, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), pues, en lo que corresponde a la votación de diputaciones, ganaron 25 de los 30 escaños por el principio de mayoría, y Morena, 1 de manera individual (en Tuxpan). Mientras que la oposición, que se presentó coaligada como “Veracruz va”, ganó solo 4 diputaciones, y los partidos minoritarios no obtuvieron ninguna bajo este principio (Sistema Integral de Cómputos Distritales y Municipales, 2020).

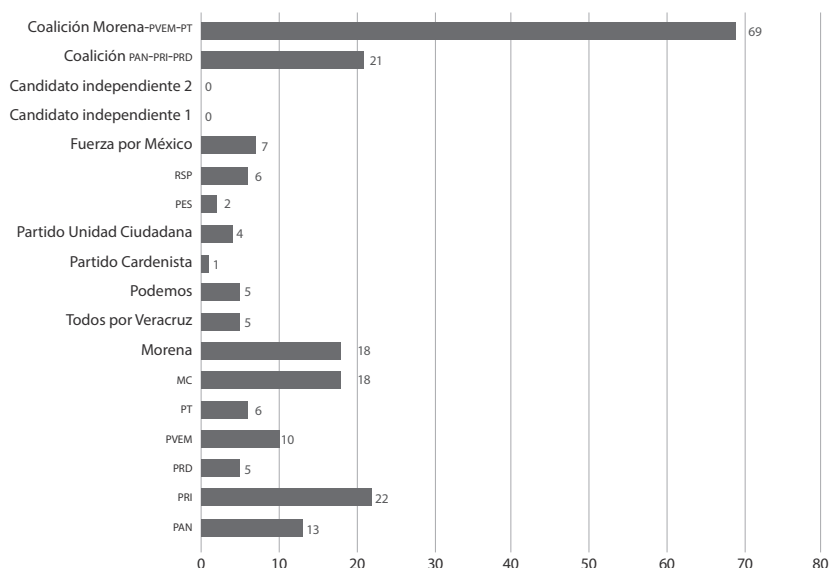
Ahora bien, las diputaciones de representación proporcional se asignaron como sigue: PAN 5, PRI 3, Partido de la Revolución Democrática 2, PVEM 2, PT 1, Movimiento Ciudadano 2, Morena 4 y Fuerza por México 1. Es de destacar que solo en este último caso, uno de los partidos analizados obtuvo una curul en el Congreso local (Acuerdo OPLEV/CG338/2021 del

Consejo General del OPLE Veracruz, 2021). El diputado electo es Juan Enrique Santos Mendoza, un reconocido líder sindical en el estado.

La implementación de las cuotas en el Congreso local llevó a consolidarse en 2 diputaciones relativas a indígenas, 4 a jóvenes y 1 de la diversidad sexual (Acuerdo OPLEV/CG338/2021 del Consejo General del OPLE Veracruz, 2021). En general, el Congreso veracruzano asignó 25 diputaciones para mujeres y 24 para hombres, así como 1 para una persona de la diversidad sexual, con lo cual se cumplió la paridad en dicho espacio de representación.

En el caso de las elecciones de los ayuntamientos, la relación de predominio de la coalición “Juntos haremos historia en Veracruz” también se replicó, de acuerdo con la gráfica 1.

Gráfica 1. Número de ayuntamientos obtenidos por partidos políticos en las elecciones de 2021 en Veracruz



Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; PT, Partido del Trabajo; PES, Partido Encuentro Social, y RSP, Redes Sociales Progresistas.

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Integral de Cómputos Distritales y Municipales (2020).

En esa elección de ayuntamientos, cabe destacar que los partidos analizados obtuvieron algunas victorias, como sigue: Todos por Veracruz, 5; Podemos, 5; Partido Cardenista, 1, y Partido Unidad Ciudadana, 4 (Sistema Integral de Cómputos Distritales y Municipales, 2020).

No obstante, dichos partidos no obtuvieron el requerido 3 % para permanecer en la competencia electoral, de modo que, con base en el acuerdo OPLEV/CG318/2021, el OPLE Veracruz ha aprobado dar trámite a la fase de prevención y designación de un interventor para dar seguimiento a su liquidación.

A manera de conclusión

Por una parte, las acciones afirmativas de sectores subrepresentados solo involucran la presentación de candidaturas y no la integración de cargos de representación proporcional, a excepción de la paridad de género, que fue establecida como obligación constitucional. Por ello, dichas acciones aún tienen que ser repensadas para que se conviertan en vías para equilibrar la representación de los distintos sectores sociales.

Por otra parte, como se mostró, existen problemas adyacentes a las acciones afirmativas que no pueden ser obviados, por ejemplo, la autoadscripción, en la que se involucra el derecho a la protección de datos personales, considerando la diversidad sexual y la discapacidad, especialmente. Mientras que, en la población afromexicana, las instancias que pudieran dar certeza sobre la pertenencia, o no, deben ser establecidas pues, a diferencia de los pueblos y comunidades originarias, no existen entes legitimados para ello.

En los casos analizados fue evidente que se requirió de una acción correctiva por parte del OPLE, pues los lineamientos se establecieron en pleno proceso electoral y ello implicó un trabajo intenso, tanto de partidos como del OPLE, en el registro de las candidaturas y la revisión del cumplimiento de las obligaciones en cuanto a las acciones afirmativas.

Las acciones afirmativas analizadas han sido promovidas por las autoridades electorales de manera unilateral, sin considerar la opinión de los partidos, las candidatas y los candidatos, los sectores subrepresentados o las instituciones de defensa de derechos, entre otros. Esto es un área de oportunidad en la implementación de dichas acciones, ya que su opinión resulta fundamental, pues las inquietudes, complejidades y experiencias son de gran utilidad para perfeccionarlas.

Finalmente, si bien el caso veracruzano es uno de los más completos en cuanto a reconocimiento de sectores subrepresentados, es pertinente preguntarse por la efectividad de dichos mecanismos para la integración de la representación política, así como por la necesidad de consensuar las normas para tenerlas claras y aceptadas por los actores políticos relevantes.

Referencias

- Acuerdo OPLEV/CG152/2020, Acuerdo del Consejo General del OPLE Veracruz, por el que se aprueba el estudio sobre la viabilidad de implementar acciones afirmativas en favor de personas indígenas y jóvenes, para el proceso electoral local 2021 en el estado de Veracruz, así como los lineamientos para su ejecución. (2020). www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/gacetaselectorales/acuerdos2020/OPLEV_CG152_2020.pdf
- Acuerdo OPLEV/CG113/2021 del Consejo General del OPLE Veracruz, que emite los lineamientos para la implementación de las acciones afirmativas en cargos de elección popular, en favor de las personas de la diversidad sexual, afromexicanas, así como las personas con discapacidad; aplicables en el proceso electoral local ordinario 2020-2021, en cumplimiento de la sentencia dictada en el expediente TEV-JDC-86/2021 y sus acumulados. (2021). *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, tomo I, <http://www.veracruz.gob.mx/gaceta-oficial/>
- Acuerdo OPLEV/CG188/2021 del Consejo General, que aprueba el registro supletorio de las solicitudes de registro de las fórmulas de candidaturas al cargo de ediles de los 212 ayuntamientos del estado de Veracruz, presentadas por las coaliciones “Juntos haremos historia en Veracruz” y “Veracruz va”; así como los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, De la Revolución Democrática, Del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Morena, Todos por Veracruz, ¡Podemos!, Partido Cardenista, Partido Unidad Ciudadana, Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas y Fuerza por México; así como, las personas con derecho a solicitar su registro a una candidatura independiente, para el proceso electoral local ordinario 2020-2021 y anexos. (2021). *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, tomo III. <http://www.veracruz.gob.mx/gaceta-oficial/>
- Acuerdo OPLEV/CG189/2021 del Consejo General, que aprueba el registro supletorio de las solicitudes de registro de las fórmulas de candidaturas al cargo de diputación por el principio de mayoría relativa presentadas

por las Coaliciones “Juntos haremos historia en Veracruz” y “Veracruz va”; así como los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, De la Revolución Democrática, Del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Morena, Todos por Veracruz, ¡Podemos!, Partido Cardenista, Partido Unidad Ciudadana, Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas y Fuerza por México, para el proceso electoral local ordinario 2020-2021 y anexo. (2021). *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, tomo IV. <http://www.veracruz.gob.mx/gaceta-oficial/>

Acuerdo OPLEV/CG190/2021, del Consejo General, que aprueba el registro supletorio de las fórmulas de candidaturas al cargo de diputación por el principio de representación proporcional presentadas por los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, De la Revolución Democrática, Del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Morena, Todos por Veracruz, ¡Podemos!, Partidos Cardenista, Partido Unidad Ciudadana, Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas y Fuerza por México, para el proceso electoral local ordinario 2020-2021 y anexo. (2021). *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, tomo V. <http://www.veracruz.gob.mx/gaceta-oficial/>

Acuerdo OPLEV/CG318/2021, Acuerdo del Consejo General del OPLE Veracruz, por el que se declara el inicio del procedimiento de prevención de los partidos políticos locales: Todos por Veracruz, ¡Podemos!, Partido Cardenista, Partido Unidad Ciudadana y se designa a un interventor o interventora responsable del control y vigilancia de los recursos y bienes de cada uno de los partidos políticos locales. (2021). <https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/gacetaselectorales/acuerdos2021/OPLEV-CG318-2021.pdf>

Acuerdo OPLEV/CG338/2021 del Consejo General del OPLE Veracruz, por el que efectúa el cómputo de la circunscripción plurinominal, la declaración de validez de la elección y la asignación de diputaciones por el

- principio de representación proporcional, en el proceso electoral local ordinario 2020-2021. (2021). https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/gacetaselectorales/acuerdos2021/OPLEV_CG338_2021.pdf
- Encuesta Nacional sobre Discriminación. (2017). Principales resultados. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2017/doc/enadis2017_resultados.pdf
- Estatutos del Partido Político Cardenista. (2020). https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/2022/partidospoliticos/03_CARDENISTA/EstatutosDefinitivo.pdf
- Estatutos del Partido Político Estatal Podemos Veracruz. (2020). https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/2022/partidospoliticos/02_PODEMOS/EstatutosDefinitivo.pdf
- Estatutos del Partido Político Estatal Unidad Ciudadana. (2020). https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/2022/partidospoliticos/04_UC/EstatutosDefinitivo.pdf
- Estatutos Partido Político Estatal Todos por Veracruz. (2020). https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/2022/partidospoliticos/01_TXVER/EstatutosDefinitivo.pdf
- Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*. (2021, 7 de mayo). Tomos I, III, y IV.
- Guerrero Martínez, C. (2019). #Veracruz Partido Político Podemos: El despertar de los muertos vivientes. *Revista Digital Independiente "Voz Universitaria"*. <https://vozuniversitaria.org.mx/veracruz-partido-politico-podemos-el-despertar-de-los-muertos-vivientes/>
- Hernández Monzoy, Andira. (2011). *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos: políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2017). *Diario Oficial de la Federación*, 1-217. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Despen-LEGIPE-NormalNE.pdf>

- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2018). *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, 6-7. https://www.segobver.gob.mx/juridico/pdf_legis/Decretos136.pdf
- Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular, en favor de las personas de la diversidad sexual, afromexicanas, así como las personas con discapacidad; aplicables en el proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Veracruz. (2021). https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/2021/Red_Nal_Candidatas/documentos/Lineamientos_implementacion_acciones_afirmativas.pdf
- Ortega, Isabel. (2020a, 19 de junio). *Antonio Luna: Dos décadas en la política a costa del erario*. <https://www.e-veracruz.mx/nota/2020-06-19/estado/antonio-luna-dos-decadas-en-la-politica-costa-del-erario>
- Ortega, Isabel. (2020b, 7 de octubre). Todos por Veracruz, partido que recicla a priistas corruptos. *La Silla Rota*. <https://veracruz.lasillarota.com/estados/todos-por-veracruz-partido-que-recicla-a-priistas-corruptos/444625>
- Ortega, Isabel. (2020c, 15 octubre). Todos por Veracruz recicla priistas acusados de corrupción. *e-consulta.com Veracruz*. <https://da21w.e-veracruz.mx/nota/2020-10-15/estado/todos-por-veracruz-recicla-priistas-acusados-de-corrupcion>
- Panbianco, Angelo. (1990). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Alianza Universidad Editorial.
- Rodríguez Madrid, Y. (2020, 7 de octubre). Unidad Ciudadana, ¿cuánto durará? *BP Noticias*. <https://billieparkernoticias.com/unidad-ciudadana-cuanto-durara/>
- Sartori, Giovanni. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza.
- Schumpeter, Joseph. (1947). *Capitalism, socialism and democracy*. Harper.
- Sentencia TEV-JDC-86/2021, Tribunal Electoral de Veracruz. (2021). <https://www.teever.gob.mx>

- Sistema Integral de Cómputos Distritales y Municipales. (2020). <http://sicdm.oplever.org.mx/sicodi/entidad>
- Velázquez Rivera, Luis. (2020, 21 de junio). Podemos en Veracruz. *Diario de Xalapa*. <https://www.diariodexalapa.com.mx/analisis/podemos-en-veracruz-5394898.html>
- Ware, Alan. (1996). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Istmo.

Distritos electorales municipales: una solución a la sobrerrepresentación en los ayuntamientos*

*Municipal electoral districts:
a solution to overrepresentation in city councils*

Salvador Alan Fernández de Lara García (México)**

Fecha de recepción: 13 de agosto de 2021.

Fecha de aceptación: 28 de septiembre de 2023.

RESUMEN

El presente texto analiza la figura de los ayuntamientos, así como la de cada uno de sus integrantes, tanto actual como históricamente, con énfasis en los regidores. Además, se explica por qué existe en la actualidad la sobrerrepresentación en este ámbito y, a su vez, se propone la creación de los distritos electorales municipales como una alternativa que solucionaría dicha problemática.

PALABRAS CLAVE: ayuntamiento, municipio, sobrerrepresentación, democracia, regidor, distrito electoral municipal.

ABSTRACT

This text analyzes the figure of the City Councils, as well as each of its members (both currently and in history), with emphasis on the Councilors.

* El presente trabajo fue realizado con el apoyo del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología.

** Doctorante y licenciado en Derecho y especialista en Derecho Constitucional, con *summa cum laude*, por la Universidad Nacional Autónoma de México. salvadorfernandezdelara@gmail.com.

In addition, it explains why there is currently over-representation in the City Councils and, in turn, the creation of Municipal Electoral Districts is proposed as an alternative that would solve this problem.

KEYWORDS: city council, municipality, overrepresentation, democracy, councilor, municipal electoral district.

Introducción

La figura del regidor es de suma importancia para el desarrollo de los municipios en México. Como integrante del ayuntamiento, es un eslabón fundamental en el gobierno colegiado que existe en todo municipio. Sin embargo, muy poco se habla al respecto.

En efecto, el derecho municipal es una de las ramas jurídicas menos estudiadas e investigadas por los doctrinarios del derecho. Y, por evidente relación, si eso sucede con el derecho municipal, cuánto más va a suceder con la figura del regidor.

Al buscar textos relativos a la materia, se echa de ver que los pocos libros y artículos que versan acerca del tema y su contexto (municipio, ayuntamiento, presidente municipal, entre otros) no hacen gran referencia a dos figuras elementales: los regidores y los síndicos. Se desconocen las razones de esto; sin embargo, en el presente trabajo se abordarán dichas figuras y otras que son de gran relevancia para el derecho, en general, y para el derecho municipal, en particular.

A su vez, es posible observar que muchas personas en México saben quién es el presidente municipal que encabeza el ayuntamiento y, al mismo tiempo, creen, de forma errónea, que esta es la única persona que gobierna el municipio. Así, la mayoría desconoce que quien ejerce dicha potestad es el ayuntamiento, el cual está integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos y varios regidores. Lo anterior implica que, evidentemente, muchos ciudadanos no saben que en su municipio existen personas que fungen como regidores y síndicos que gobiernan junto con el presidente municipal y que, cuando se sufraga por un candidato a este último cargo, al mismo tiempo se está votando por los regidores y los síndicos que lo acompañan. Por ende, estos también fueron electos por los ciudadanos.

Dicha situación es preocupante, ya que toda persona, como habitante de un territorio municipal determinado, por lo menos debería saber que existen regidores y síndicos.

Pero aparte de que existe el desconocimiento del tema, hay otro problema que resulta más preocupante que el anterior: la sobrerrepresentación de un partido político o una coalición en el ayuntamiento. Ello se da porque, en la mayoría de las leyes orgánicas municipales y las leyes electorales de México, se establece que más de 50 % de las regidurías son otorgadas al instituto político o coalición que ganó la contienda electoral, además de la presidencia municipal y una o más sindicaturas. Esto hace que la oposición tenga muy poca fuerza en los ayuntamientos mexicanos —como ya se comentó, debido a que los partidos o las coaliciones monopolizan la mayoría simple en los ayuntamientos— y que, por consecuencia, las discusiones que se pueden llegar a dar en los cabildos sean ociosas, pues al contar con mayoría, es evidente que el presidente municipal va a gobernar —como a la fecha sucede— como el único mandamás, y los regidores y los síndicos de su misma adscripción política se van a “cuadrar” a lo que mande el “señor presidente municipal”, sin ponerse a pensar si esa orden beneficia o no a la comunidad.¹

Aunque, por una parte, eso puede generar gobernabilidad, por otra, el hecho de que las fuerzas opositoras no cuenten con una verdadera voz y fuerza en el ayuntamiento va contra los principios democráticos, pues, como se dijo, existe sobrerrepresentación.

Así, en el presente artículo se plantea una idea novedosa que podría equilibrar el poder en los municipios y propiciar que las distintas fuerzas políticas existentes en un cabildo tengan que dialogar y llegar a consensos, tomando en cuenta todas las aristas de un problema, lo cual beneficiaría, sin duda, a la población en general. De esa manera, las decisiones ya no serían tomadas de forma casi unilateral por el presidente municipal.

¹ Eso no sucede, por ejemplo, en Tlaxcala, entidad federativa en la que si un candidato a presidente municipal gana la elección, los regidores integrantes de su planilla no obtienen el cargo, sino que son los regidores opositores quienes obtienen el puesto. A todas luces, lo anterior incide, en sentido contrario, en la gobernabilidad del municipio, ya que una oposición numerosa puede repercutir negativamente en el buen desempeño del gobierno municipal.

Se hace la aclaración de que en este texto se tomarán como leyes orgánicas municipales a las normas jurídicas de carácter local que organizan a los ayuntamientos y municipios (a sabiendas que dicho nombre puede diferir según la entidad federativa de que se trate). Asimismo, se señalará como ayuntamiento tanto a estos cuerpos como a las alcaldías.

Breve repaso de la historia de los ayuntamientos en México

El primer ayuntamiento en el territorio nacional fue el fundado por Hernán Cortés en la Villa Rica de la Vera Cruz. A partir de ahí, esta forma de administración territorial se comenzó a hacer patente en casi todo el territorio del virreinato de la Nueva España.

En la época colonial había dos tipos de cabildos: el catedralicio y el civil. El primero estaba integrado por sacerdotes y era presidido por el arzobispo u obispo de la ciudad; su función era la de administrar las fiestas patronales, los servicios religiosos y otras cuestiones referentes al cristianismo, y tenía su sede, como su nombre lo indica, en las propias catedrales.² Por su parte, el cabildo civil se dedicaba a administrar los servicios públicos y el gobierno en las ciudades.

Los ayuntamientos estaban integrados por un representante real, dos alcaldes, varios regidores y un procurador de justicia.³

El representante real podía recibir los cargos de gobernador, alcalde mayor o corregidor —dependiendo de la importancia del lugar en el que se estuviera— y, en teoría, actuaba en nombre del rey de España y era designado por este. En ese sentido, se puede decir que los miembros de los cabildos civiles tenían un mandato de representación.⁴

² Hay que recordar que las catedrales son, hasta la fecha, las iglesias de mayor relevancia en una jurisdicción territorial del cristianismo católico.

³ El procurador de justicia es una figura similar a lo que en la actualidad es el síndico municipal. Durante el reinado de Carlos III se añadieron a esta estructura los síndicos del común, que tenían a su cargo representar al pueblo en diversas situaciones. Es aquí cuando se puede decir que surge el concepto de síndico.

⁴ Si se toma en cuenta lo indicado por Max Weber respecto de los tipos de dominación que han existido en la historia, en este rubro se habla de una patrimonialista-paternalista, fundada en una

Los alcaldes duraban en su cargo un año y eran electos por los vecinos de la ciudad. Al de más antigüedad se le llamaba mayor o primer voto y era quien encabezaba el ayuntamiento cuando faltaba el representante del rey. El otro era denominado segundo alcalde o alcalde menor y era el sustituto del mayor. Ambos tenían la función de ejecutar los acuerdos del cabildo y, al mismo tiempo, tenían funciones jurisdiccionales en materia penal y civil.

Por su parte, los regidores se encargaban de la administración pública y eran designados directamente por el monarca español; es decir, hacían las funciones que hoy en día tienen los secretarios municipales o directores.

Por último, el procurador de justicia era electo por los miembros del cabildo y servía como representante legal del ayuntamiento ante el rey y el Real Consejo de Indias.

Como se puede observar, varios de los integrantes de los ayuntamientos eran nombrados, de manera centralizada, por el monarca. Fue hasta el reinado de Felipe II que se permitió que los cargos públicos fuesen comprados,⁵ y ya que eran adquiridos, podían heredarse.

Durante los primeros años del México Independiente no hubo grandes cambios en la conformación de los ayuntamientos, salvo que los regidores eran electos por los habitantes del municipio, solo había un alcalde y era elegido por los mismos regidores. En cuanto a los demás integrantes, eran designados directamente por el presidente de la república.

Como se puede notar, ya en este momento existe una clara tendencia democrática y de generar pesos y contrapesos —tal como lo habían planteado varios pensadores en el llamado Siglo de las Luces—, a diferencia de lo que sucedía en la Colonia.

No obstante, después de promulgarse la Constitución de 1857, el titular de los ayuntamientos fue un prefecto designado por el gobernador del

legitimidad tradicional. En este tipo de dominación, los territorios son considerados propiedades del señor (en este caso, el rey) y la población de dichos territorios son sus súbditos.

⁵ Fue parte de las reformas borbónicas impuestas para acrecentar el tesoro español y que terminaron por desestabilizar a las colonias de ultramar.

estado. Así fueron las cosas hasta que se promulgó, en 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), cuando los ayuntamientos adquieren la estructura que tienen hasta hoy.⁶

Los regidores con respecto a los ayuntamientos

Antes de averiguar qué se entiende por *regidor*, conviene saber que todo lo que respecta al municipio está regulado por el derecho municipal. Este se refiere al “conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales” (Carmona, 1950, p. 19). Cabe hacer la precisión de que el derecho municipal es una subrama del constitucional; es decir, no es una rama autónoma.

A su vez, la palabra *municipio* surgió de la conjunción de los vocablos latinos *munus*, que quiere decir ‘carga, oficio u obligación de hacer algo’, y *capere*, que significa ‘asumir ciertas responsabilidades’. Ambos latinismos dieron origen a la palabra *municipium*, que se castellanizó como *municipio*.

Hoy en día el municipio es “la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines” (Rendón, 1998, p. 13).

En ese sentido, el municipio cuenta con autonomía. Al menos, en México, se puede afirmar que el municipio es libre. Esto implica que ninguna autoridad que no forme parte del gobierno municipal puede imponer sus decisiones, además de que puede manejar su presupuesto y crear su normativa interna.

Por otra parte, el municipio está gobernado por un ayuntamiento. Dicho órgano está encabezado por un presidente municipal y se integra, además, por uno o más síndicos y varios regidores. Así, se puede afirmar que

⁶ Se hace referencia al municipio libre, con autonomía interna en su patrimonio, gobierno y normas, postulado por Venustiano Carranza y el ejército constitucionalista.

no solamente gobierna el presidente municipal, sino, al mismo tiempo, los regidores y los síndicos.

El ayuntamiento tiene diversas facultades, entre las que destacan:

- 1) Las legislativas, para aprobar su normativa interna, como el bando municipal, los reglamentos y los manuales, o para proponer iniciativas de reforma constitucional o legal en el ámbito local.
- 2) Las presupuestarias, al autorizar su presupuesto de egresos y funcionar como recaudador de contribuciones fiscales municipales.
- 3) Las administrativas, al tener a su cargo los parques, los mercados, la recolección de basura, la seguridad pública, el alumbrado, el desarrollo urbano, etcétera.

Obviamente, dichas facultades son exclusivas de los ayuntamientos; por tanto, ninguna otra autoridad puede ejercerlas. Sin embargo, si el ayuntamiento es omiso en alguna de sus facultades, este órgano municipal estaría violando sus obligaciones constitucionales.

Ahora bien, cuando en algún municipio hay más de un síndico, uno es elegido por mayoría relativa —es decir, va en la planilla que encabezaba el presidente municipal en tiempo de elecciones— y los demás son electos por representación proporcional —generalmente son distribuidos, conforme al número de votación emitida, entre los partidos políticos o las coaliciones que recibieron mayor número de votación, pero que no ganaron la elección municipal—. Algo similar sucede con los regidores: la mayoría son elegidos bajo el principio de mayoría relativa y unos cuantos con el de representación proporcional.

Cuando el ayuntamiento se reúne en pleno recibe el nombre de cabildo y es esta figura la que aprueba su presupuesto, remuneraciones, reformas al bando municipal, crea o modifica sus reglamentos y manuales de organización y de procedimientos, y todas las demás acciones que lleva a cabo y que, de hecho, el presidente municipal ejecuta por medio de la administración pública municipal.

De esa forma, se puede advertir que el presidente municipal encabeza al ayuntamiento y, al mismo tiempo, dirige la administración pública de dicha demarcación. Tan es así, que el *Diccionario de la lengua española* toma como sinónimo de *presidente municipal a alcalde* y los define como la “autoridad municipal que preside un ayuntamiento y que ejecuta los acuerdos de esta corporación, sin perjuicio de sus potestades propias, y es además delegado del Gobierno en el orden administrativo” (Real Academia Española, 2004).

Por su parte, el síndico es la “persona elegida por una comunidad o corporación para cuidar de sus intereses” (Real Academia Española, 2004).⁷ Y, al analizar la legislación municipal de las entidades federativas, se puede afirmar que el síndico municipal es el representante legal del ayuntamiento y, muchas veces, también tiene facultades que se podrían ver como jurisdiccionales, entre algunas otras.⁸ Así, la definición proporcionada por la Real Academia Española es claramente aplicable a la figura del síndico municipal en México. Además, al igual que el presidente municipal y los regidores, los síndicos pueden participar, con voz y voto, en las sesiones de cabildo que se lleven a cabo.

Por último, la figura de los regidores es un tanto difusa, ya que, por lo general, las leyes orgánicas municipales de los estados les otorgan, sobre todo, el derecho de votar en las sesiones de cabildo y la facultad de servir como vínculo entre la población municipal y el ayuntamiento, pero no mencionan, casi nunca, que puedan hacer propuestas de políticas públicas o de creación, modificación o reforma de la normativa interna municipal, o proyectos de iniciativas de leyes locales.⁹ Sin embargo, se puede

⁷ El *Diccionario de la lengua española* proporciona varias definiciones de *síndico* pero, a efectos de este estudio, se ha tomado la que más se acomodaba a los fines de la investigación aquí planteada.

⁸ Por ejemplo, algunas veces el síndico dirige controversias surgidas entre los condóminos de una unidad habitacional (no colonia ni barrio); resuelve recursos de revisión o de inconformidad interpuestos contra actos administrativos dictados por las diversas autoridades municipales, e incluso, algunas veces, llega a ser jefe de los jueces de paz u oficiales conciliadores.

⁹ Esto, ya que los ayuntamientos, conforme a las constituciones locales de México, cuentan con la facultad de iniciativa, al igual que los diputados o el gobernador del estado en cuestión.

referir que el *Diccionario de la lengua española* define *regidor* como un “alcalde o concejal” (Real Academia Española, 2004); por tanto, es claro que, al interpretar esta definición en el marco jurídico municipal mexicano, se llega a la conclusión de que los regidores tienen facultades deliberativas en un ayuntamiento.

En la Edad Media se consideraba que el regidor era aquel que gobernaba, porque, como se abordó en el subtema anterior, estos llegaron a tener funciones de gobierno y administración de las ciudades; incluso, su nombre es una derivación del verbo *regir*, que según el *Diccionario de la lengua española* significa “dirigir, mandar, corregir” y “guiar, llevar o conducir algo” (Real Academia Española, 2004). Por tanto, dicho término implica una relación de mando frente a terceros.

Sin embargo, aún dicho lo anterior, el concepto jurídico y político de regidor es ambiguo, pues las leyes orgánicas municipales de México son un tanto contradictorias entre sí. Así, podría decirse que el regidor es el servidor público que se encarga de ver las necesidades que tienen los habitantes del municipio para llevarlas a las discusiones del cabildo y, al mismo tiempo, gestiona que dichas necesidades sean cubiertas por las diversas áreas que integran la administración pública municipal. En ese sentido, el regidor es un puente o interlocutor entre la ciudadanía y el ayuntamiento o, también, el gobierno municipal.

Al revisar la teoría clásica de la división de poderes, se puede decir, de manera un tanto equívoca, que el presidente municipal sería equiparable al Poder Ejecutivo municipal; el síndico, al Judicial, y los regidores, al Legislativo. Sin embargo, dicha comparación es inexacta, porque, como ya se dijo, el presidente municipal, el síndico y los regidores gobiernan en conjunto y todos ellos, mediante el ayuntamiento, tienen funciones legislativas.

Finalmente, los presidentes municipales ejecutan los acuerdos a los que llegó el cabildo y, al mismo tiempo, tienen a su mando la administración pública municipal; los síndicos tienen la representación legal del ayuntamiento y de sus miembros a efectos de litigios y, de igual forma, dirigen

a los jueces de paz u oficiales mediadores, como símil del Poder Judicial, y los regidores gestionan las necesidades ciudadanas y, al mismo tiempo, pueden presentar iniciativas de reformas a la normativa municipal, al presupuesto del municipio y formar acuerdos de políticas públicas, además de tener voz y voto en las sesiones del cabildo, tal como lo haría cualquier legislador de México, aunque dichas facultades las comparten tanto con los presidentes municipales como con los síndicos.

No obstante, a pesar de lo anterior, en los ayuntamientos existe una división estamental o control intraórgano de poderes y no una formal o interórgano —siguiendo la división clásica de poderes creada por Montesquieu—, aludiendo, claramente, a la propuestas realizadas por Max Weber (2021), en su libro *Estado y sociedad*, y por Karl Loewenstein (1979), en su *Teoría de la Constitución*.¹⁰

Ahora bien, eso es así en casi toda la república, salvo en Ciudad de México, donde el municipio recibe el nombre de alcaldía y es gobernado por un concejo encabezado por un alcalde e integrado por concejales. De esa manera, el alcalde sería el símil de un presidente municipal y el concejal, de un regidor. Así, la figura del síndico es inexistente en las alcaldías de la capital del país (Fernández de Lara, 2021).

Sobrerrepresentación en los ayuntamientos

En principio, es importante entender que la sobrerrepresentación es “el desvío del criterio de distribución de escaños en forma de proporciones de acuerdo a la población” (Reynoso, 2004, p. 25).

¹⁰ Max Weber (2021) señala que la división estamental de poderes se da cuando un mismo órgano —como un parlamento o un ayuntamiento— está integrado por muchos individuos y, por consecuencia, todos tienen el mismo poder —ni más ni menos—, de manera que hay un equilibrio interno del poder. Hay que recordar que, para Weber, el estamento es un grupo específico de la sociedad, caracterizado no por cuestiones económicas —como sería la clase social—, sino por el honor. Así, un ayuntamiento sería un estamento y no una clase. Por su parte, Karl Loewenstein (1979) realizó su propia tipología del control de poder, creando, con esto, los controles intraórganos e interórganos: el primero aplicado en los órganos —como los ayuntamientos— y el segundo entre un órgano y otro órgano del Estado —como serían los poderes Ejecutivo y Legislativo—.

Evidentemente, se trata de un concepto utilizado en la ciencia política que está relacionado, en especial, con la representación popular que existe en los poderes legislativos y no en los ayuntamientos. Tan es así que hay conceptos que, surgidos en la doctrina política anglosajona, clasifican el tipo de sobrerrepresentación que existe en un órgano legislativo según las características de este.

En México, precisamente para evitar este fenómeno, se crearon los legisladores de representación proporcional, también conocidos como plurinominales. De esa manera, se le daba voz a todas las fuerzas políticas que lograban obtener un porcentaje definido de votación y, por consiguiente, también a sus correligionarios; es decir, a los ciudadanos que habían votado por ellos.

Ante este panorama, es importante mencionar que Robert Dahl (2008) habla de la igualdad intrínseca y la categórica como premisas básicas para la existencia de una democracia; el primer concepto implica que todos los integrantes de una democracia deben ser tratados en igualdad de condiciones, mientras que el segundo significa que todas las opiniones de los miembros del sistema democrático sean consideradas y tomadas como válidas. De esa manera, todos los ciudadanos deberían tener una voz en los diversos órganos del Estado. Y es evidente que eso es posible, en gran parte, gracias a la existencia de los principios tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

Ahora bien, como ya se mencionó antes, todo lo abordado en este subtema ha sido considerado, especialmente, para los poderes legislativos, pero en muy poca medida para los ayuntamientos.

Y si bien es cierto que algunos miembros de la mayoría de los ayuntamientos son elegidos mediante el principio de representación proporcional, la sobrerrepresentación continúa existiendo a pesar de la coexistencia de este principio electoral.

Para hacer más claro lo dicho en el párrafo anterior, es importante indicar que, al igual que sucede en México en el Congreso de la Unión y en los

poderes legislativos locales, en los ayuntamientos —y alcaldías— mexicanos existen dos principios por los que son electos los miembros de dicho cuerpo gubernamental municipal: el de mayoría relativa y el de representación proporcional.

Cabe destacar que en las elecciones municipales compiten planillas que son postuladas por los diferentes partidos políticos o coaliciones. Dichas planillas son integradas por un candidato a presidente municipal, uno o más candidatos a síndicos y varios candidatos a regidores, dependiendo del número de habitantes con los que cuenta el municipio.

Ahora bien, todos los integrantes de la planilla electa ocupan los cargos para los que se postularon. Sin embargo, los primeros candidatos a síndicos y regidores de aquellas planillas que no ganaron, pero lograron obtener una votación que los colocó como una fuerza política importante en el territorio municipal, terminan convirtiéndose en representantes populares por la vía del principio de representación proporcional.

Así, por lo general, los candidatos de la planilla ganadora se terminan convirtiendo en representantes populares por la vía de mayoría relativa y los primeros candidatos a síndicos y regidores de aquellas planillas perdedoras, pero que obtuvieron una votación considerable, lo hacen por el principio de representación proporcional.

Cabe destacar que la representación proporcional

establece una correlación idéntica entre votos y cargos de elección popular, que se conoce en la doctrina como un sistema puro o ideal. No obstante, al establecer barreras legales o umbral mínimo de votación, combinarlo con el principio de mayoría relativa, incluir restricciones constitucionales y legales (por ejemplo, cláusula de gobernabilidad, tolerancia porcentual), entre otros, se introducen elementos que flexibilizan la representación proporcional en diversos sentidos. (Solorio, 2010, p. 21)

De esa manera, se puede decir que, mediante la representación proporcional, los partidos políticos o las planillas ciudadanas que no hayan reci-

bido la mayoría de votos emitidos, pero que sí recibieron un porcentaje de votación mayor al umbral solicitado por la ley electoral respectiva, recibirán una o más posiciones en el ayuntamiento, que depende del número de votos recibidos. Lo anterior permite la representatividad de las minorías y, por ende, les da voz en dicho órgano de gobierno.

Por su parte, el principio de mayoría relativa implica que “la voluntad de la mayoría de los electores es la única que debe contar en la asignación de los escaños” (Martota, 1991, p. 1477).

Para entenderlo mejor, la mayoría relativa implica que los candidatos que obtuvieron la mayor cantidad de sufragios —los ganadores— se convertirán en servidores públicos, mientras que la representación proporcional permite que las minorías que lograron cierto número de votación sean electas, con el fin de lograr un equilibrio en el órgano en cuestión.

Sin embargo, a pesar de que en los ayuntamientos —y alcaldías— existen ambos principios electorales, la realidad es que, en más de 50 % de los casos, estos cuerpos van a estar integrados por las personas de la planilla ganadora y solo una pequeñísima minoría va a estar compuesta por unos cuantos regidores —a veces uno— que estaban en las planillas opositoras.

A su vez, en lo que respecta a los síndicos, hay algunos estados en los que legalmente se reconoce la existencia de solo un síndico en los ayuntamientos y hay otras entidades federativas en las que se aceptan dos o tres —tanto por mayoría relativa como por representación proporcional—.

Asimismo, tomando en cuenta que, a lo mucho, habrá tres síndicos en un ayuntamiento y, por contraparte, el número de regidores será mayor a siete, la sobrerrepresentación se hará más evidente respecto de los regidores que de los síndicos.

Por otra parte, es importante mencionar que, por costumbre, en los ayuntamientos mexicanos los puntos —reformas a la normativa municipal, políticas públicas, etcétera— que tendrán fuerza serán los propuestos por el presidente municipal. Lo anterior es así, ya que, como se mencionó párrafos antes, el partido político que ganó la elección municipal tendrá

mayoría simple en los ayuntamientos y, para no variar, esa mayoría trabajará bajo las órdenes del presidente municipal. En otras palabras, cada regidor y síndico que tiene una adscripción política igual a la que tiene el presidente municipal trabajará en subordinación a este y no en coordinación.

Para comprobar lo anterior, se utilizarán como referencia cinco municipios: Chalco e Ixtapaluca, en Estado de México; Puebla y San Pedro Cholula, en Puebla, y la alcaldía Cuauhtémoc, en Ciudad de México. Así, se indagó entre varios regidores y servidores públicos acerca de cómo se aprobaban los acuerdos que emitía el ayuntamiento respectivo y quién era el impulsor de dichos acuerdos.¹¹ En todos los casos, la respuesta fue que el presidente municipal era quien impulsaba —ordenaba o consensaba con las fuerzas opositoras del cabildo o consejo— los acuerdos que se aprobaban por mayoría de voto o por unanimidad. Asimismo, las personas entrevistadas respondieron, de forma unánime, que, aunque llegaba a haber grupos de regidores opositores al presidente municipal o alcaldesa en el ayuntamiento o concejo, según correspondiese, la oposición era numéricamente inferior a aquellos miembros edilicios que formaban parte del partido político o coalición que había ganado la elección municipal. Así que, si la oposición alzaba la voz acerca de alguna irregularidad o respecto de algo en que difiriera, el acuerdo en cuestión de todas formas terminaba siendo aprobado por mayoría simple. En ese sentido, se puede comprobar que la sobrerrepresentación en los municipios sí existe y opera a favor del presidente municipal o alcalde, lo que genera que este tenga un poder casi absoluto en sus circunscripciones, mismo que solo puede ser refrenado, de manera parcial, por órganos territoriales superiores.

Dicha situación atenta contra la propia democracia. Por eso, se cree pertinente la creación de distritos electorales municipales en los cuales se elija a cada uno de los regidores que formen parte de los ayuntamientos.

¹¹ Estos fueron seleccionados al azar. Y en cuanto a los regidores, se eligió tanto a aquellos que formaban parte del partido político o coalición al que pertenecía el presidente municipal o alcaldesa como a opositores.

Creación de los distritos electorales municipales como solución a la sobrerrepresentación en los ayuntamientos

Como se abordó en el apartado anterior, la propuesta sería crear distritos electorales en cada municipio o demarcación territorial —tratándose de Ciudad de México—, en los que se postularían candidatos a regidor, tanto independientes como adscritos a los partidos políticos, tal como se realiza en las elecciones de diputados federales o locales. Para dicho efecto, los organismos públicos locales electorales (OPLE) deberán diseñar la integración de los distritos electorales por cada municipio, tomando en cuenta que la propia CPEUM, en su artículo 53, establece, acerca de la formación de los distritos electorales federales, que “la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 53, 2023). Siguiendo esa lógica, los OPLE tendrían que medir la población total de cada municipio y dividirla de tal forma que se pueda garantizar la no sobrerrepresentación, logrando que en la conformación de los ayuntamientos estén representados los distintos sectores ciudadanos.

Ahora bien, es evidente que los candidatos a la presidencia municipal y a la sindicatura sí podrían competir en conjunto para ser electos por los habitantes del municipio o, en el caso de resultar primera o segunda minoría, obtener el cargo por la vía de representación proporcional. Lo anterior, en caso de que la Constitución local permita más de un síndico en el ayuntamiento.

De esa forma, siguiendo con lo dicho en el primer párrafo de este apartado, en lo que respecta a los regidores, estos deberían ser electos por distritos electorales municipales. Así, cada partido o coalición postularía a un candidato propietario —y a su suplente—, el cual competiría por el cargo. Y lo mismo sucedería con aquellos ciudadanos que quisieran postularse por la vía independiente.

Por otra parte, se podría dar el caso de que, en un municipio determinado, ganen todos los candidatos a regidores de un mismo partido político o coalición, situación que generaría sobrerrepresentación; esto es, el mal que se pretende contrarrestar aumentaría. Para evitarlo, es importante revisar la tesis jurisprudencial P./J. 19/2013 (9a.) emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en la cual se señaló lo siguiente:

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.

El artículo 115, fracciones I, párrafo primero y VIII, párrafo primero, de la Constitución Federal señala que las entidades federativas tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre; que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento electo popular y directamente, el cual se integrará por un presidente y el número de síndicos y regidores que la legislación local determine; que el gobierno municipal se ejercerá exclusivamente por el Ayuntamiento y que las autoridades legislativas locales, al expedir sus leyes electorales, deberán introducir el principio de representación proporcional para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios que conforman la entidad. Ahora bien, como puede advertirse del indicado precepto constitucional, el Municipio es la célula primaria territorial, política y administrativa en los Estados, por lo que es el primer nivel de gobierno que entra en contacto con la ciudadanía asentada en él; de ahí que corresponda a sus habitantes elegir directamente a los funcionarios que deberán conformar el órgano de gobierno municipal. Así, los miembros de los Ayuntamientos que hayan resultado electos como tales, integran el órgano de gobierno municipal y representan los intereses de una comunidad municipal determinada, por tanto, el principio de representación proporcional que se instituye para los

Municipios, tiene como finalidad que los partidos políticos contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad que deberá ser acorde a su presencia en los Municipios que integren a la entidad federativa correspondiente, lo anterior, en atención al carácter nacional y estatal de los partidos políticos que contienden en las elecciones municipales. En efecto, el principio de representación proporcional previsto para la conformación de los órganos legislativos, se instituyó para dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de dichos órganos, para que cada uno de ellos tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobrerrepresentación de los partidos dominantes, lo que implica que los institutos políticos tengan cierto grado de representatividad a nivel estatal, puesto que en su caso, conformarán precisamente un órgano de Gobierno Estatal. En esta tesitura, el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos, esto es, que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de gobierno municipal, sin que ello signifique que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, ni que éstos se subordinen a lo que ocurra en otros Municipios. (Tesis jurisprudencial P./J. 19/2013 [9a.], 2013)

Partiendo de la tesis anterior, se puede afirmar que la Suprema Corte considera de suma importancia la existencia de la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos. Sin embargo, en dicha tesis jurisprudencial se puede señalar que la SCJN indica, de manera explícita, que esa representación proporcional debe corresponder a los principios que rigen la conformación de los órganos legislativos. Y de acuerdo con esa tesitura, es importante citar lo que indica el artículo 54 constitucional:

La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas pa-

ra estos efectos. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 54, 2023)

En otras palabras, el numeral constitucional antes citado se enfoca en la elección de diputados federales bajo el principio de representación proporcional. Ahora tocaría ver lo que la carta magna prevé respecto a la elección de senadores bajo ese mismo principio electoral, lo cual se aborda en el párrafo segundo del artículo 56, que a la letra dice:

Las treinta y dos senadurías restantes [de las de mayoría relativa y primera minoría] serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 56, párrafo segundo, 2023)

En esa lógica, la fracción VII del artículo 115 de la ley suprema reafirma lo indicado en la tesis jurisprudencial P./J. 19/2013 (9a.) antes citada, aunque no menciona la manera en la que se deberá llevar a cabo el principio en comento, ya que señala que “las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción VII, 2023).

Ahora bien, haciendo una interpretación sistemática de los textos constitucionales antes citados, en conjunto con la jurisprudencia de la SCJN, es evidente que sería inoperante e imposible que los partidos políticos o las coaliciones emitieran una lista estatal para regidores —de acuerdo con lo que se indica en el artículo 54 constitucional—, ya que el órgano a conformar es un ayuntamiento con relevancia meramente municipal, mas no local. Por tanto, lo que se tendría que llevar a cabo sería la conformación de

una lista municipal en la que se integrarían los nombres de las personas que serían candidatas a la regiduría, tanto las propietarias como las suplentes, con el principio de representación proporcional. Dicha lista podría ser la típica planilla que los partidos presentan en los municipios mexicanos para la conformación de cada uno de los ayuntamientos, la cual está encabezada por un candidato a la presidencia municipal y uno o más candidatos a las sindicaturas; es decir, la planilla sería una lista cerrada de la cual emanarían tanto las personas electas para la presidencia municipal y las sindicaturas, como los regidores propuestos bajo el principio de representación proporcional, los cuales se sumarían a los regidores electos por mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales municipales. Sin embargo, la lista de los candidatos a la regiduría propuestos por un partido político bajo el principio de representación proporcional tendría que aparecer en la parte trasera de la boleta electoral, tal como sucede en las elecciones de los integrantes de los poderes legislativos estatales y de la Cámara de Diputados federal. A su vez, debería haber otra boleta en la que aparezcan los candidatos a presidente municipal y síndicos.

De esa manera, se evitaría la sobrerrepresentación y, al mismo tiempo, todas las fuerzas políticas —y, por consiguiente, los ciudadanos que votaron por estas— tendrían una fuerza equilibrada que les permita llegar a consensos. Así, se acabarían los actos unilaterales emanados, en la actual costumbre política, del presidente municipal.

Obviamente, sería facultad de los OPLE de cada entidad federativa hacer las mediciones correspondientes —mediante las fórmulas de cociente natural y resto mayor— para otorgarle a cada partido o coalición el número de regidurías correspondientes bajo el principio de representación proporcional, conforme a la votación emitida en cada uno de los distritos electorales municipales, solo en lo que respecta a los candidatos a regidores.

Como se puede apreciar, en los municipios se replicaría la forma en la que se conforman los poderes legislativos de los estados y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Claramente, lo dicho aquí respecto de la elección de los integrantes del ayuntamiento aplicaría en las alcaldías de Ciudad de México. Con esta propuesta se beneficiaría a todos los ciudadanos mexicanos.

Ahora bien, dado que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el que establece los principios básicos que circundan la vida interna de los municipios y los ayuntamientos, se podría reformar dicho numeral para que estableciera, desde el ámbito constitucional, tal situación electoral, salvo que existiera grandeza de miras de los congresos locales y ellos, *per se*, tuviesen la voluntad política para reformar la normativa electoral local para poder regular lo aquí mencionado. Sin embargo, eso daría pie a que no existiera una unidad nacional en cuanto a los distritos electorales municipales.

A su vez, dado que las alcaldías están fundamentadas en el artículo 122 de la carta magna, el Congreso de la Unión tendría que reformar dicho numeral para unificarlo en lo relativo a la elección de concejales y alcaldes con lo que señalaría en el artículo 115 constitucional respecto de regidores, síndicos y presidentes municipales.

En sentido inmediato, al reformarse tanto los artículos 115 como 122 de la CPEUM, los poderes legislativos locales estarían obligados a armonizar sus respectivas constituciones y leyes electorales estatales, así como las orgánicas municipales, para garantizar lo mandado en la norma constitucional.

*¿La distritación electoral municipal
implicaría algún costo adicional
en el presupuesto de egresos?*

En principio, el reformar el marco constitucional, tanto federal como estatal, implicará aplicar mecanismos de democracia participativa, como sería la formación del parlamento abierto para que la sociedad civil, en conjunto con los órganos que participan en los procesos electorales —el Instituto Nacional Electoral (INE), los OPLE, el Tribunal Electoral del Poder Judicial

de la Federación y los tribunales electorales locales— y el gobierno en general puedan dialogar con los integrantes de los poderes legislativos para la creación de los distritos electorales municipales y, por lo tanto, para la reformulación de los procesos electorales en los municipios. Llevar a cabo este tipo de mecanismos implicará un costo en el presupuesto de egresos tanto de la federación como de las entidades federativas, situación que deberá ser revisada por cada Poder Legislativo. Lo anterior podría solventarse al aumentar la partida de esas actividades legislativas o, en su caso, reconducir el presupuesto para darle prioridad a dichas acciones.

Por su parte, al ejecutar lo indicado en las reformas constitucionales y legales en la materia, el presupuesto de esos rubros también deberá aumentar. Sin embargo, derivado de la llamada austeridad republicana —hoy denominada pobreza franciscana— impulsada por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, es difícil que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación, aumente la partida presupuestaria para llevar a cabo la distritación municipal electoral y hacer todo lo que esto implicaría. Tan es así que en el ejercicio fiscal 2023, el presupuesto considerado para elecciones locales decreció 7.8 % con respecto al que se tenía en 2017. Situación que es alarmante, pues sin dinero, no se puede hacer prácticamente nada.

Cabe destacar que, hace unos años, la democracia mexicana era considerada como una de las mejores del mundo, pero esto no se logró de manera gratuita. Forzosamente, el Estado tuvo que invertir en la creación, la modificación y la reestructuración de sus instituciones y procesos electorales para que, de esta forma, se fortaleciera la democracia.

Con base en lo anterior, es importante tomar en cuenta que generar una distritación electoral municipal terminaría beneficiando a cada uno de los habitantes de los municipios de México, lo que impactaría, de forma positiva, en la participación política de los ciudadanos y la democracia. Así, es evidente que esta propuesta es viable y podría llevarse a cabo si los detentadores del poder —los titulares de los poderes ejecutivos tanto

federal como locales y los integrantes de los poderes legislativos—dejan de lado los intereses facciosos y la analizan de forma objetiva, con el fin último de fortalecer la democracia en la división territorial más pequeña que existe en el país.

Conclusiones

Como se ha visto a lo largo de este artículo, los ayuntamientos existen en México desde la Conquista y, de hecho, la estructura actual de dicho órgano colegiado es similar a la que existía en aquella época. Asimismo, en los albores de aquellas épocas, los regidores representaban un baluarte fundamental de los ayuntamientos, ya que se dedicaban a dirigir cada área de la administración pública.

Partiendo de ahí, y a pesar de que en las leyes orgánicas municipales de los 32 estados de México no existe un criterio único acerca de las funciones de los regidores, es evidente que estos son el puente entre la ciudadanía y el ayuntamiento: una especie de legisladores municipales. Así, es importante que las legislaturas locales reformen esas normas jurídicas para definir, con claridad, las funciones de dichos servidores públicos y, de esta manera, darles una mayor importancia en el juego político, administrativo y gubernamental de cada municipio.

Asimismo, se comprobó que existe un símil entre la clásica división de poderes y la conformación de los ayuntamientos, ya que, como se mencionó en su momento, de acuerdo con las funciones legales que cada uno tiene, el presidente municipal sería como el titular del Poder Ejecutivo de dicha demarcación territorial; el síndico, el titular del Poder Judicial, y los regidores, el Poder Legislativo. Sin embargo, esa comparación es incorrecta, aunque útil para fines pedagógicos.

Por otra parte, los ayuntamientos en México tienen una clara sobrerrepresentación que afecta la vida interna de los municipios y, por ende, a toda la ciudadanía.

Asimismo, la sobrerrepresentación en los ayuntamientos se hace patente, sobre todo, en lo que respecta a los regidores. Además, se ha puesto

en evidencia el hecho de que los integrantes del ayuntamiento que tienen la misma afiliación política que el presidente municipal terminan haciendo lo que este quiere y, se convierten, por así decirlo, en subordinados de aquel. Así, la voluntad del presidente municipal se convierte en acuerdos obligatorios aprobados por la mayoría del cabildo.

En ese sentido, por lo general en los ayuntamientos prevalece la imposición unilateral de lo que quiere o no quiere el presidente municipal y no hay un verdadero consenso entre las diferentes fuerzas políticas, ya que el número de regidores —y a veces síndicos— de oposición no es suficiente para representar un verdadero contrapeso que permita el debate en dicho órgano colegiado.

Por todo lo anterior, se cree que la manera idónea para eliminar la sobrerepresentación en los ayuntamientos sería erigir distritos electorales municipales en los que competirían distintas personas para ocupar las regidurías, tal como sucede en las elecciones de diputados locales y federales bajo el principio de mayoría relativa. Y, claramente, los ganadores se convertirían en regidores. Eso podría dar pie a que existiese una pluralidad de fuerzas políticas en el ayuntamiento. Al mismo tiempo, si se diera el caso de que en dichos distritos electorales terminasen ganando, en su mayoría o totalidad, aquellos candidatos que fuesen de la misma adscripción política que el presidente municipal —y síndico—, los mismos partidos políticos o las coaliciones deberían proponer una lista cerrada de candidatos a regidores por el principio de representación proporcional, de la cual se sacarían los que terminarían por conformar la totalidad del ayuntamiento. Para ello, los OPLE repartirían los escaños en los ayuntamientos, conforme a la votación total emitida en cada uno de los municipios, respecto al cargo de regidor.

Asimismo, se propone que exista una boleta para la elección de regidor en cada distrito electoral municipal, en cuyo reverso vendrían las listas cerradas de candidatos por el principio de representación proporcional propuestas por cada partido político o coalición. Dicha boleta tendría que ser

independiente a aquella en la que estén los candidatos a presidente municipal y síndico o síndicos.

Con todo lo expuesto, se eliminaría la sobrerrepresentación que existe en los ayuntamientos mexicanos y todos los votantes tendrían voz y voto en las discusiones del cabildo y en las políticas públicas que el ayuntamiento lleve a cabo.

Referencias

- Carmona Romay, Adriano. (1950). *Programa de gobierno municipal*. Librería Martí.
- Código Municipal para el Estado de Chihuahua. (2021). Congreso de Chihuahua.
- Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza. (2021). Ayuntamiento de Saltillo.
- Código Municipal para el Estado de Tamaulipas. (2021). Gobierno de Tamaulipas.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2023). Cámara de Diputados.
- Dahl, Robert. (2008). *La igualdad política*. Fondo de Cultura Económica.
- Espinosa Silis, Arturo. (2012). Las bondades del sistema de representación proporcional. *Revista IUS*, 6(30), 149-171.
- Fernández de Lara García, Salvador Alan. (2021, 30 de julio). *¿Cómo funciona un ayuntamiento? El Constitucionalista* [video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=IzvAjeU64_g&t=63s
- Fernández Reyes, Pamela Lili, Peña García, Juan Silvestre, y Medina Alcázar, Alma Cecilia. (2016). Hacia una gobernabilidad democrática consolidada en México. *Revista Iberoamericana de Producción Académica y Gestión Educativa*, 3(6).
- Hernández Gaona, Pedro. (1991). *Derecho municipal*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández Medina, Josué Jesús. (2022). *El principio de representación proporcional en México aplicado en la Cámara de Diputados*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Lameiras, Brigitte Boehm de. (1987). *El municipio en México*. El Colegio de Michoacán.
- Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán. (2021). Gobierno de Yucatán.
- Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León. (2021). Congreso de Nuevo León.

- Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa. (2021). Congreso de Sinaloa.
- Ley de Gobierno y Administración Municipal. (2021). Gobierno de Sonora.
- Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo. (2021). Congreso de Quintana Roo.
- Ley del Municipio Libre del Estado de Colima. (2021). Instituto Electoral del Estado de Colima.
- Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California. (2021). Congreso de Baja California.
- Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. (2021). Congreso de Tlaxcala.
- Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes. (2021). Gobierno de Aguascalientes.
- Ley Municipal para el Estado de Nayarit. (2021). Gobierno de Nayarit.
- Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México. (2021). Gobierno de la Ciudad de México.
- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche. (2021). Congreso de Campeche.
- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco. (2021). Gobierno de Tabasco.
- Ley Orgánica del Estado de Querétaro. (2021). Legislatura de Querétaro.
- Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur. (2021). Gobierno de Baja California Sur.
- Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas. (2021). Congreso de Zacatecas.
- Ley Orgánica del Municipio Libre. (2021). Congreso de Veracruz.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango. (2021). Gobierno de Durango.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. (2021). Congreso de Guerrero.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí. (2021). Gobierno de San Luis Potosí.

- Ley Orgánica Municipal. (2021). Congreso de Puebla.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas. (2021). Congreso de Chiapas.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco. (2021). Gobierno de Jalisco.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México. (2021). Gobierno del Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán. (2021). Congreso de Michoacán.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. (2021). Gobierno de Morelos.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. (2021). Gobierno de Oaxaca.
- Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. (2021). Ayuntamiento de Guanajuato.
- Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo. (2021). Congreso de Hidalgo.
- Loewenstein, Karl. (1979). *Teoría de la Constitución*. Ariel.
- Martota, Emanuele. (1991). *Diccionario de ciencia política* (vol. 2). Siglo XXI.
- Mecham, John Lloyd. (1986). El jefe político en México. Secuencia. *Revista de Historia y Ciencias Sociales*, (4), 143-156.
- Luna Pla, Issa, Flores Mendoza, Imer Benjamín, y Puente Martínez, Khembvirg. (2018). *Transparencia legislativa y parlamento abierto*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Real Academia Española. (2004). *Diccionario de la lengua española*. Espasa.
- Rendón Huerta, Teresita. (1998). *Derecho municipal*. Porrúa.
- Reynoso, Diego. (2004). *Votos ponderados: sistemas electorales y sobre-representación*. Cámara de Diputados.
- Reynoso, Selene. (2003). *Manual básico para la administración pública municipal*. Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios.
- Sáez López, Karla, y Torres Bulnes, Elvin. (2013). Evolución de la representación proporcional en México. *Documentos de Trabajo IELAT*, (48), 1-26.
- Solorio Almazán, Héctor. (2010). *La representación proporcional*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tesis jurisprudencial P./J. 19/2013 (9a.), Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XX, 180.

Weber, Max. (2021). *Estado y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Zamacona Madrigal, Jorge Alberto. (2010). Ventajas de la personalización del sistema de representación proporcional. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 1(5), 183-213.

Gobernanza electoral: el papel de las juezas y los jueces constitucionales en la formulación de políticas públicas

*Electoral Governance:
the role of constitutional judges in the policy formulation*

Martha Alejandra Tello Mendoza (México)*

Fecha de recepción: 31 de agosto de 2020.

Fecha de aceptación: 3 de diciembre de 2020.

RESUMEN

El presente texto busca problematizar la idea de que las juezas y los jueces constitucionales no deberían hacer políticas públicas. Se aborda esto desde la filosofía del derecho y la ciencia política; se concluye que el paradigma actual orilla a que sean personas actoras relevantes del proceso de políticas públicas. Se argumenta que esto ha sido vital para la democracia mexicana y se pone como ejemplo la determinación de la Sala Superior de incorporar el voto para las personas en situación de prisión preventiva.

PALABRAS CLAVE: gobernanza, juezas y jueces constitucionales, políticas públicas, voto en prisión.

ABSTRACT

In this article I seek to problematize the idea that constitutional judges should not engage in policymaking. I develop this idea from the vantage

* Politóloga, máster en filosofía política y jurídica contemporáneas, profesora-investigadora en la Escuela Judicial Electoral. alejandra.tello.m@gmail.com.

point of philosophy of law and political science, concluding that judges should be relevant actors in the policy making process of most democracies, and that this role has been crucial for Mexican democracy. To illustrate my argument, I use the case of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary ruling that people in preventive detention should be allowed to vote.

KEYWORDS: governance, policy, constitutional judges, vote of people in preventive.

El papel de las juezas y los jueces constitucionales en la formulación de políticas públicas

En los últimos años ha vuelto a tener relevancia el debate acerca del papel de las juezas y los jueces constitucionales en las democracias contemporáneas, debido a resoluciones que invalidan las decisiones tomadas por el órgano de representación política al establecer las directrices por seguir ante la ausencia de la norma como uno de los muchos efectos jurídicos de sus sentencias, lo que preocupa, sobre todo, a los filósofos políticos y del derecho.

Se dice que este activismo judicial¹ pone en jaque la tradicional división de poderes y merma la legitimidad democrática que pertenece, en esencia, al Poder Legislativo. Asimismo, se desconfía de la posible discrecionalidad de las juezas y los jueces, quienes pueden tomar decisiones arbitrarias al amparo del discurso de los derechos humanos. En México, en materia electoral y ante una cada vez mayor judicialización de la política, este debate también ha estado presente en las sentencias electorales.

Si bien se está de acuerdo en que no es deseable que las juezas y los jueces determinen la esencia de un ordenamiento jurídico y que existe el riesgo de que excedan sus facultades, estos no son, desde una concepción propia, argumentos suficientemente sólidos para echar abajo la necesidad de que los tribunales electorales realicen un control de la regularidad constitucional de las leyes en la materia a fin de garantizar los derechos políticos, resolver los conflictos comiciales y contribuir a la gobernanza electoral.

Se considera que ni la falta de legitimidad democrática ni la posible arbitrariedad son argumentos suficientemente sólidos frente a la necesidad de interpretación constitucional que demandan los complejos problemas

¹ De acuerdo con Monia Clarissa Henning Leal y Marco Feoli Villalobos, el activismo judicial ha de entenderse como una postura del juez frente al cumplimiento de sus funciones judiciales (López, 2018, p. 174).

del sistema político, por un lado, para la reivindicación de los derechos políticos históricamente relegados de ciertos grupos de la sociedad y, por otro, como niveladores de la alta conflictividad electoral que aún existe en el país.

Pretender que las juezas y los jueces se limiten a la literalidad de la Constitución es un enfoque no solamente empobrecido de la democracia, sino que, además, deja de lado la compleja dinámica de los sistemas políticos actuales.

Se sostiene que, más que un peligro, la intervención de las juezas y los jueces en la materia ha sido de suma relevancia para la gobernanza electoral en México, así como para el proceso de políticas públicas vinculadas con los derechos político- electorales. Esto, de ninguna manera quiere decir que se esté de acuerdo en que ellos asuman todas las decisiones, lo cual iría en contra del enfoque de gobernanza y constitucionalismo dialógico que se busca resaltar aquí. Se estima que el punto de equilibrio de toda decisión judicial tendría que buscar no la deferencia de la persona legisladora, como defienden los críticos del activismo judicial, sino la voz de las personas afectadas por los problemas públicos por resolver, quienes al final del día son las dueñas originarias de la soberanía y solicitan la intervención de las juezas y los jueces ante la limitación y la violación sistemática de sus derechos políticos.

Aunado a lo anterior, Robert Alexy sostiene que la ciudadanía no solo cuenta con ese espacio de representación electoral ante el Congreso, sino también de representación argumentativa ante las cortes constitucionales. Las dimensiones de la representación son parte de una democracia deliberativa, que va más allá de la democracia representativa, así como de una nueva manera de entender la dinámica de la resolución de los problemas públicos.

Uno de los errores recurrentes tanto de la ciencia política como del derecho ha sido estudiar los mismos problemas sin comunicación alguna. En este artículo se busca sostener un diálogo interdisciplinario que pueda contribuir, de alguna manera, a esta discusión.

Juezas y jueces como reguladores de políticas públicas

El papel de las juezas y los jueces constitucionales en el proceso de las políticas públicas sigue siendo objeto de controversia y ambigüedad. Por un lado, desde los estudios tradicionales de las políticas públicas no se le ha dado un peso tan relevante al ámbito jurídico que inherentemente existe en estas. Grenfieth de Jesús Sierra Cadena afirma que, de 1960 a 1980, el derecho quedó prácticamente excluido en los estudios acerca de políticas públicas (2009, p. 32).

Por otro lado, como sostiene Laurence J. O'Toole, algunos estudios respecto a la implementación de las políticas públicas restringen la noción a las acciones de los responsables formales de su ejecución, excluyendo a las personas actoras no designadas oficialmente, aunque sean participantes indispensables desde el punto de vista técnico o político o, en el caso que ocupa, jurídico, como el de las juezas y los jueces constitucionales (1993, p. 417).

Desde el ámbito del derecho, Sierra Cadena sostiene que esta resistencia a incluir a las juezas y a los jueces como personas actoras relevantes del proceso de políticas públicas tiene que ver con una visión racionalista, absolutista y cerrada del derecho. Se concibe que estas personas actoras políticas no tendrían que involucrarse ni contaminarse en los procesos políticos sino limitarse a la racionalidad y al mandato de la norma jurídica. En otras palabras, desde esta visión, las juezas y los jueces tendrían que dedicarse a resolver problemas jurídicos y no a hacer políticas públicas.

Asimismo, existe una importante oposición desde el plano de la filosofía política y del derecho. Si bien la problemática que se plantea desde esta área no aborda específicamente al papel de las juezas y los jueces constitucionales en cuanto al proceso de políticas públicas, sí lo hace de forma indirecta como una consecuencia no deseada del control de constitucionalidad.

Autores como Jeremy Waldron (2018) sostienen que la invalidez de una norma por un tribunal constitucional es lisa y llanamente un insulto para la democracia. En ese sentido, descalifica todo activismo judicial y considera que es completamente antidemocrático que un grupo reducido de juezas y jueces echen abajo todo el trabajo de negociación y cabildeo que implica aprobar una ley en el parlamento. El argumento probablemente más fuerte de Waldron es que, a fin de cuentas, las juezas y los jueces también deciden por una regla de mayoría en caso de no existir unanimidad.

Al respecto, Jorge Ernesto Roa Roa (2019), retomando la postura de Carlos Nino respecto a esta controversia, resume los principales reproches que se le hacen al *judicial review*:

i) desconoce el principio de división de poderes, ii) carece de las condiciones necesarias para obtener resultados correctos, a menos que se funde en una teoría del elitismo epistemológico que afirme que los jueces son un grupo de ciudadanos iluminados y especialmente dotados de condiciones intelectuales y de imparcialidad, y iii) los tribunales constitucionales son un cuerpo aristocrático que actúa con base en sus propios intereses y solo protege a las minorías cuando los intereses de estas coinciden con los intereses de los integrantes del propio tribunal. (Roa, 2019, p. 235)

Manuel Atienza también explica por qué el control de constitucionalidad es una idea (y una realidad) problemática, ya que “parece contradecir el núcleo del Estado de derecho, del rule of law; el principio de legalidad y de soberanía popular, el gobierno de las leyes (frente al de los hombres —los jueces—)” (Gama, 2019, p. 13).

Aunque muchos de estos reproches pudieran ser sugestivos, en la concepción individual existen más argumentos de peso para otorgar legitimidad a las juezas y los jueces constitucionales como personas actoras relevantes en el proceso de políticas públicas tanto desde el punto de vista teórico como empírico.

Enfoque sistémico

Sierra Cadena tiene razón al afirmar que, por años, la ciencia política y el derecho han estado incomunicados entre sí, como si ambos en la realidad fueran mundos totalmente ajenos e independientes uno del otro. El autor explica que esto cambia cuando el enfoque sistémico es usado en ambas disciplinas.

Desde la teoría de sistemas, los subsistemas político y jurídico son parte de uno social mucho más amplio, que incluso trasciende la tradicional visión de Estado-nación ante un escenario de mundialización. Ambos producen una serie de entradas (*inputs*) y salidas (*outputs*) que se retroalimentan (*feedback*) mutuamente no solo entre ellos, sino entre todos los subsistemas que componen el sistema social (cultural, económico, etcétera). Desde esta visión, uno no puede funcionar sin el otro y sus relaciones se determinan mutuamente.

Así, las juezas y los jueces constitucionales no pueden concebirse como personas actoras completamente aisladas de toda realidad sociopolítica. Para Sierra Cadena, estas regulan el proceso de políticas públicas en un subsistema tanto político como jurídico, sumamente complejo e interdependiente entre sí. Asimismo, sostiene que las cortes constitucionales funcionan como termostatos encargados de regular la temperatura frente a lo que se ha entendido como *decisiones difíciles*. En ese sentido, se propone una visión de jueza y juez activo frente a la visión tradicionalista del pasivo.

Como sostiene Henrik López Sterup, la dinámica actual ha “forzado al juez constitucional a revisar la relación entre las realidades sociopolíticas y la aplicación del derecho” (2018, p. 173). Usando este enfoque, se sostiene que las juezas y los jueces son seres inmaculados, neutrales y aislados en una torre de marfil, ajenos a todo el proceso de las políticas públicas.

Vale la pena recordar que las cortes constitucionales surgen ante una necesidad de control del poder político, que además tiene diferentes particulares, según el país. En Colombia, y en muchos países de América Latina, estas han tenido un papel fundamental ante la preponderancia del

Poder Ejecutivo (presidencialismo) frente a los otros poderes y a la histórica lealtad de los poderes legislativos; no al pueblo, sino al presidente. Por ello, no deben extrañar afirmaciones como las de Rodrigo Uprimny Yepes al respecto de que ahora “ciertos asuntos que tradicionalmente habían sido resueltos por el sistema político empiezan a ser decididos por los jueces” (López, 2018, p. 172).

Ante las debilidades estructurales del sistema y la imposibilidad de que las leyes de un gobierno centralizado resuelvan las más profundas demandas de la sociedad en la vida real, el control de constitucionalidad ha tenido una vital relevancia para ajustar el desequilibrio de poderes y atender desigualdades históricas. De ahí que no pueda pretenderse que las juezas y los jueces constitucionales sean personas actoras neutrales encargadas, simplemente, de aplicar la ley desde una visión formalista en extremo. En este sentido, Sierra Cadena habla de las juezas y los jueces constitucionales como las personas encargadas de interpretar la Constitución no solo desde el mandato de la ley, sino desde una interpretación ideológica y política que depende de factores como su formación jurídica y su modo de entender la democracia actual.

El derecho constitucional toma así la plaza de un derecho global, capaz de portar sobre sí toda la estructura jurídica del Estado. Y el juez constitucional, en consecuencia, juega el rol de regulador del sistema jurídico-político, o de *feedback*, si se interpreta a la sociedad y al Estado desde una visión y metodología sistémica. (Sierra, 2009, p. 15)

En otras palabras, desde el punto de vista sistémico, el control de constitucionalidad y, por ende, el posicionamiento de las juezas y los jueces constitucionales como reguladores del proceso de políticas públicas atiende una realidad compleja que desafía las concepciones tradicionales, como la deferencia a las personas legisladoras y el mismo concepto de Estado-nación ante una mayor internacionalización del derecho y la economía.

Si bien quienes se oponen al activismo judicial podrían tener razón de que no sería el modelo ideal para un gobierno, lo cierto es que no se sitúan en supuestos de idealidad en estos momentos y que la inacción de las juezas y los jueces frente a la incapacidad del sistema político para procesar, por sí mismo, mayores demandas de partición e inclusión podrían, incluso, llevar a crisis más difíciles de resolver y a una continua y sistemática violación de los derechos humanos.

Teoría del fallo legislativo y representación argumentativa de las juezas y los jueces

Aunque pudiera parecer ajena, la visión de Sierra Cadena tiene una fuerte conexión con varios argumentos que, desde la filosofía política y el derecho, buscan dar contestación a los clásicos reproches al control de constitucionalidad y al activismo judicial.

Autores como Jeremy Waldron ponen una fe prácticamente ciega en el proceso de creación de una norma desde el parlamento, al oponerse rotundamente al llamado gobierno de los jueces y negar su legitimidad democrática como si los resultados de los procesos legislativos estuvieran exentos de error, o como si la representación electoral fuera una carta en blanco que se le concede a la persona legisladora al momento de su elección.

Sin embargo, estudiosos como John Hart Ely, Carlos Santiago Nino, Bruce Ackerman, Ronald Dworkin, Mattias Kumm y Philip Pettit identifican, por un lado, las imperfecciones de la representación electoral, lo que también puede llamarse teoría del fallo legislativo y, por otro, dónde yace la legitimidad democrática de las juezas y los jueces.

Ely sostiene que hay dos problemas principales del proceso parlamentario: primero, cuando se cierran o se bloquean los canales de cambio político y, segundo, cuando la mayoría afecta los derechos de una minoría subrepresentada. En el primer caso, las legisladoras y los legisladores actúan conforme a su interés para permanecer en el cargo y con independencia de la voluntad popular. El segundo fallo ocurre cuando las personas

legisladoras actúan de manera sistemática en contra de los derechos de una minoría sin representación en el Congreso. Como sostiene Roa (2019), cuando al menos uno de estos dos errores se produce, es muy probable que las y los representantes no hayan actuado en función de los intereses del pueblo, sino en contra.

Ante esto, surge la necesidad de que exista un árbitro externo que garantice las reglas del juego. Este no puede ser el propio legislador, porque “cuando el sistema político falla, los menos indicados para percatarse de esa situación y no reconocerla son los propios representantes” (Roa, 2019, p. 231).

Por su parte, Carlos Santiago Nino, a pesar de su fe en el proceso deliberativo del congreso, aceptó que las juezas y los jueces deben intervenir de forma excepcional cuando el órgano legislativo incumpla las precondiciones que dan superioridad epistémica al proceso democrático y cuando se ponga en peligro la eficacia de las decisiones adoptadas por la persona legisladora. Lo primero sucede cuando se incumplen las reglas del juego legislativo o se adoptan decisiones perfeccionistas que violan la autonomía moral; lo segundo, al modificar elementos sustanciales de la constitución histórica. De acuerdo con este filósofo, en estos casos la intervención judicial es inocua, porque solo puede tener como efecto una ampliación de la democracia (Roa, 2019).

De manera muy similar, Thomas Ginsburg puntualiza que los tribunales constitucionales se convierten en:

- 1) Un foro donde es posible, para el partido en oposición, continuar la lucha que perdió electoralmente.
- 2) Un foro donde la minoría pueda plantear aquello que nunca será debatido en el parlamento (López, 2018).

Ackerman, a diferencia de Nino y Ely, sostiene que incluso en tiempos de normalidad ni el Ejecutivo ni el legislador representan adecuadamente

la voluntad del pueblo. En ese sentido, considera que las deficiencias del proceso político no son fallos ocasionales sino estructurales (Roa, 2019).

Por ello, Mattias Kumm considera que la conversación socrática que se instaure en las cortes constitucionales es una respuesta adecuada frente a algunas patologías que afectan los sistemas políticos más desarrollados, como la corrupción, la crisis de representación o la influencia de intereses económicos hegemónicos en las decisiones políticas.

En cuanto al argumento de la legitimidad democrática, asumir que solo puede transmitirse por medio de las urnas es casi como afirmar que la democracia abarca únicamente los procesos electorales o es simplemente una regla de mayoría. Se sostiene que este argumento proviene de una visión muy limitada y pobre de la democracia.

Por otro lado, la noción de “legitimidad democrática” deja atrás las diferentes fuentes de legalidad formuladas desde la teoría política y la sociología y que no necesariamente obedecen a la tradicional división de poderes. Tan solo Max Weber (2002) hablaba de tres fuentes de legitimidad que toda autoridad tiene: la carismática, la tradicional o la legal.

Siguiendo los argumentos más básicos de la filosofía política, desde que los dueños del derecho originario de soberanía (Hobbes, 2007) deciden cuestionar el uso que de ella han hecho sus representantes, dotan de la legitimidad a las juezas y los jueces. Ni el mismo Hobbes, que ha sido tachado de absolutista, consideraba que los súbditos debían aceptar todas las decisiones del rey en contra de su voluntad. Este filósofo inglés ha sentado las bases incluso de la legitimidad del derecho a la resistencia. Por estas y otras razones, parece limitada la idea de que las personas juezas no gozan de ella.

Asimismo, siguiendo los argumentos de Roa (2019), los diferentes sistemas de designación de las juezas y los jueces en el mundo dotan, de forma directa o indirecta, de algún grado de legitimidad que proviene del voto popular a estos. En primer lugar, hay estados en los que son electos popularmente, cuestión que desecha por completo este argumento. En

segundo lugar, hay puestos en los que son designados por el gobierno y refrendados por la ciudadanía, lo que otorga legitimidad de origen de primer grado. En tercer lugar, hay países en que algún órgano legislativo los elige, como el Senado, lo cual los dota de legitimidad indirecta, dado que es la ciudadanía la que vota por quienes designan a las juezas y los jueces constitucionales. Finalmente, al ser estos sujetos de rendición de cuentas, gozan también de un mayor grado de legitimidad social.

Mas allá de lo anterior, en esta investigación se retoman los argumentos de Robert Alexy respecto a que las juezas y los jueces constitucionales, sea cual sea la forma de su designación, cuentan con legitimidad democrática derivada de lo que este filósofo del derecho llama representación argumentativa.

Alexy afirma que la ciudadanía tiene dos ámbitos de representación: el Congreso y la corte constitucional. La representación argumentativa que se da en las cortes constitucionales ocurre cuando las juezas y los jueces ocupan métodos como la ponderación o el principio de proporcionalidad a fin de garantizar que los argumentos acerca de la validez de una norma sean correctos o razonables. Según Alexy, la conjunción de las dos dimensiones de la democracia solo se puede realizar en el modelo de democracia deliberativa (Roa, 2019).

Así, el control de constitucionalidad puede ser concebido como un espacio de representación de tipo argumentativo en el que se permite que la ciudadanía canalice sus preocupaciones constitucionales frente al resultado final del procedimiento legislativo. Además, Alexy considera que es un procedimiento sumamente necesario porque el legislativo no puede controlar sus propios actos:

Si los jueces tienen una herramienta para estructurar los argumentos que respaldan sus sentencias, eso quiere decir que los ciudadanos disponen de un parámetro racional para evaluar esas decisiones y aceptar o rechazar fundadamente la decisión de un tribunal constitucional. (Citado en Roa, 2019)

Adicionalmente, retomando a autores como Pettit, la existencia del *judicial review* reflejaría la idea republicanista de la libertad como no dominación que afirma que las personas no deben someterse a aquellas leyes que razonablemente no habrían consentido. Ante esto, Roa concluye que los tribunales son escenarios de representación en los que las juezas y los jueces pueden ser controlados por la ciudadanía y que sus decisiones pueden tener un grado deliberativo cualitativamente superior a las decisiones legislativas (Roa, 2019).

En otras palabras, la deliberación judicial es concebida por estos autores como un lugar en el que se puede poner a prueba la racionalidad de las decisiones tomadas por un órgano de representación que, desde un enfoque sistémico y sociológico, presenta diversas patologías que mermarían la democracia en caso de no controlarse.

Esto no quiere decir que se apoye un poder absoluto y sin freno de las juezas y los jueces, sino que, como sostiene Sierra Cadena, estos deben recurrir al principio de autolimitación para evitar que su trabajo interpretativo y regulador caiga en una arbitrariedad producto de un exceso de discrecionalidad. Retomando a Alexis de Tocqueville, Sierra sostiene que las juezas y los jueces no deben actuar a menos de que exista un litigio que active la necesidad de su intervención. Al respecto, Roa (2019, p. 30), citando a Francisco Tomás y Valiente, menciona “la existencia de un órgano jurisdiccional que solo habla cuando se le pregunta y cuando pregunta quién puede hacerlo”. Además, la obligatoriedad de que las personas juezas expliquen, justifiquen, examinen y transparenten cada decisión desincentiva el abuso de sus facultades.

Por otro lado, existen también grandes diferencias en cuanto a los efectos de las sentencias de las cortes constitucionales. Leopoldo Gama (2019) habla de un modelo equilibrado de control de constitucionalidad en el que las juezas y los jueces no tienen la última palabra, como sucede con el sistema canadiense. Si bien se coincide con el autor en que este sería el modelo ideal, en una investigación realizada por quien suscribe acerca de los

derechos de las personas indígenas en Canadá (Tello, 2017), se observó que el hecho de que los jueces canadienses suspendieran temporalmente el efecto de sus sentencias y se llevaran a cabo las adecuaciones legislativas correspondientes privilegiaba la consulta y el diálogo con las comunidades indígenas por parte del Congreso; sin embargo, este modelo se basa en la cooperación de los tres poderes.

Tomando en cuenta la situación del sistema político mexicano, el modelo canadiense sería de difícil aplicación en México. Además, el hecho de que en este país norteamericano la deliberación pública se haga por medio de la tradicional división de competencias entre los poderes no implica que no exista la posibilidad de constitucionalismo dialógico por otros medios. Se es proclive a pensar que la necesidad de intervención de la jueza o el juez constitucional dependerá del grado de complejidad de los problemas públicos por resolver y de las relaciones de cooperación existentes con los otros poderes públicos. Como sostiene Néstor Sagües (2019), lo importante no es quién deba garantizar los derechos, sino que se garanticen. Por otro lado, es importante tener en cuenta que no hay modelos ideales de gobernanza electoral (Repol, 2019).

La tesis de quien suscribe es que, para el caso mexicano, dada la alta complejidad y conflictividad existentes en el sistema político-electoral, el papel de las juezas y los jueces como reguladores de políticas públicas en materia electoral ha contribuido de manera positiva a la gobernanza electoral por el alto déficit y las patologías de la representación legislativa.

Como sostiene Manuel José Cepeda Espinosa, “las reformas constitucionales, concebidas como medios para conseguir la paz, han prestado considerable atención a la revisión constitucional como instrumento para asegurar el respeto de los acuerdos básicos que se reflejan en el texto constitucional” (citado en López, 2019, p. 173).

Políticas públicas y gobernanza electoral

Un error recurrente es considerar una política pública como cualquier decisión que provenga de algún ente gubernamental. Las personas críticas del activismo judicial suelen decir, con cierta ambigüedad e imprecisión, que las políticas públicas son aquellas decisiones que toman las juezas y los jueces al margen de la ley y fuera de su competencia. Por ello, autores como Kenerth Holland se oponen al activismo judicial que, en su opinión, ocurre cuando los jueces hacen políticas públicas en lugar de limitarse a resolver problemas jurídicos (citado en López, 2019, p. 174).

Sin embargo, desde la concepción personal, no debe hacerse esta falsa dicotomía entre ley y política pública porque es imprecisa acerca de lo que son las políticas públicas; además, no es más que la aislada, absolutista y racional visión del derecho que Sierra Cadena (2009) cuestiona desde el punto de vista sistémico.

Las políticas públicas son algo más que una simple decisión unilateral tomada por cualquier ente del Estado. Mauricio Merino las define como “una selección y una definición de problemas. Consisten en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto y con qué medios lo hará” (2013, p. 15).

Pero las políticas públicas, a diferencia de una gubernamental, no solo buscan ejecutar decisiones de una autoridad pública, sino que además, como afirma Merino, se refieren “siempre e invariablemente al espacio público” (2013, p. 16). Son decisiones que solo pueden justificarse en la medida en que contribuyan al bien común y a la consolidación del espacio público.

Merino es muy claro cuando asevera que las políticas públicas no son

líneas de acción desconectadas de una definición previa y lo más precisa posible de un determinado problema público, de una argumentación más o menos clara sobre el modo en que la autoridad pública intervendrá para resolverlo y de un compromiso con los resultados en un lapso específico. (2013, p. 16)

En otras palabras, es necesario que además de seleccionar un problema con claridad a partir de las causas, se ofrezca una fórmula precisa y coherente de solución.

Lo más importante de la definición de las políticas públicas es que también supone la incorporación de los distintos individuos o los grupos sociales involucrados en la solución del problema seleccionado (Merino, 2013). Por ello, Ives Meny y Jean Claude Thoening sostienen:

Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental [...]. Desde el punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos. En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa. Estas prácticas se pueden señalar concretamente: formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, represión, etc., por lo que una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico. (Citados en Merino, 2013, p. 16)

En México, para lograr ciertos niveles de credibilidad y confianza no han bastado los ajustes desde el ámbito legislativo para dar cabida, por un lado, al alto grado de conflicto que aún se observa en los procesos electorales y, por otro, dar cauce a las demandas de mayor participación y representación de grupos históricamente subrepresentados. En otras palabras, a pesar de la excesiva regulación en la materia, no se han logrado solucionar distintos problemas públicos vinculados con la democracia electoral.

Aquí entra la noción de la gobernanza electoral. Para Luis Aguilar es un concepto que se refiere a la descomposición del sujeto clásico de la gobernación de la sociedad: el gobierno, y hace referencia a la recomposición en el proceso actual de dirección mediante la construcción de nue-

vas relaciones entre este y las nuevas personas actoras colectivas, que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno por considerarla insuficiente y, eventualmente, contraproducente. Con el lenguaje dialéctico de otros tiempos, se podría decir que la gobernanza representa un nuevo nivel conceptual y práctico que niega, conserva y rebasa la forma gubernamental(lista) anterior de dirigir la sociedad (Aguilar, 2015).

En ese sentido, la gobernanza alude a las nuevas formas de solución de los problemas públicos fuera de los enfoques unilaterales y tradicionales que han defraudado históricamente las expectativas y las demandas sociales. Significa tomar en cuenta la visión de las personas actoras involucradas en la sociedad para resolver los problemas públicos que les afectan, dado que las acciones unilaterales no han rendido frutos.

Este término también ha sido usado en el derecho electoral para referirse precisamente a las formas como los sistemas electorales gestionan la organización de sus comicios. De acuerdo con Shaheen Mozaffar y Schedler, la gobernanza electoral abarca la interacción de las reglas constitucionales, legales e institucionales y las prácticas organizativas que determinan:

- 1) Las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral.
- 2) La organización de campañas, el registro de las personas votantes y el escrutinio de los votos el día de los comicios.
- 3) La resolución de disputas y la certificación de los resultados (es decir, la confección, la aplicación y la conciliación de disputas sobre reglas) (citados en Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009, p. 17).

Siguiendo a estos autores, el papel protagónico que desempeñan los jueces constitucionales en los procesos electorales tiende a ser más visible en las democracias emergentes, en las que los procesos administrativos son débiles y los niveles de desconfianza entre las personas actoras políticas, altos.

Deliberación judicial y gobernanza electoral en México

Durante más de 70 años, el presidencialismo mexicano, sustentado, entre otros elementos, en un sistema de partidos hegemónico y rasgos autoritarios, limitó la participación política de la oposición, la ciudadanía y la sociedad civil. En un proceso que Soledad Loaeza (2011) llama de gradualismo político —cuando en términos de Robert Dahl era más costoso reprimir la oposición que permitirla— se fue concediendo paulatinamente, primero, que llegaran más legisladoras y legisladores opositores al Congreso; segundo, que el partido hegemónico perdiera mayoría, y tercero, que pudiera darse una alternancia política en la silla presidencial.

A pesar de esta apertura, las cúpulas partidistas han dejado fuera de las discusiones públicas a las mujeres, las y los jóvenes, las niñas y los niños, las personas adultas mayores o con alguna discapacidad, indígenas y afrodescendientes. En otras palabras, por años, las leyes han sido creadas desde el punto de vista de un muy reducido sector de la población.

Si bien ha habido importantes reformas para ampliar el espectro de la representación política, siguiendo la teoría del fallo legislativo y los argumentos de Bruce Ackerman, las personas legisladoras han estado lejos de representar los intereses de aquellas personas históricamente dejadas fuera de la ecuación política. No es gratuito que menos de 20 % de la población confíe en los partidos políticos y en las diputadas y los diputados (Instituto Nacional Electoral y El Colegio de México, 2015). Ante esto, parece irrisoria la fe ciega de las autoras y los autores, desde el punto de vista teórico, en la legitimidad democrática de la persona legisladora.

Si bien es conocido que el modelo institucional desarrollado en América Latina para dar cauce a la democracia representativa no es el ideal —esto es, la creación de organismos autónomos encargados de organizar los procesos y un tribunal electoral que revisa la legalidad y la constitucionalidad de los comicios, porque son modelos basados en la desconfianza, que conllevan altos costos operativos—, lo cierto es que su desarrollo

atiende precisamente a una necesidad de gobernanza electoral ante un pasado de fraudes comiciales proveniente de un sistema que se autocalificaba.

Ante la gran complejidad que implica el déficit de cultura de la legalidad y la desconfianza política, se han construido instituciones independientes del gobierno que permiten garantizar un piso mínimo de credibilidad en los procesos electorales. Esto ha tenido como consecuencia una excesiva regulación normativa, una alta especialización técnica de las y los profesionales que conforman estos organismos, así como un inevitable y elevado costo.

No obstante, este modelo ha permitido garantizar cierta estabilidad en los procesos de renovación de los poderes públicos y, sobre todo y más importante, escuchar la voz de aquellas personas que históricamente han sido dejadas fuera en la repartición del pastel del sistema electoral mexicano.

El establecimiento de un sistema de medios de impugnación en el que no solo los partidos políticos y las candidatas y los candidatos puedan solicitar la revisión de la legalidad y la constitucionalidad de los actos electorales y de las mismas normas, sino también cualquier ciudadana o ciudadano no es en modo alguno un mecanismo que debilite la autoridad del parlamento; por el contrario, ha ayudado a identificar las contradicciones y las disfuncionalidades del sistema, como lo sugiere el enfoque sistémico y la teoría del fallo legislativo.

Como sostiene O'Toole,

en los espacios políticos densos, la regla es que participen en la implementación múltiples organizaciones; esta misma regla también quiere seguirse en el caso de los problemas públicos complicados, a menudo imbricados con otros problemas adicionales, así como en los sistemas políticos en lo que el poder y, frecuentemente, la autoridad, son compartidos por diversas unidades. (2014, p. 414)

*El Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación y su papel en la gobernanza
electoral. El caso de las personas
en situación de cárcel*

Si bien se considera que en un futuro lo ideal es que se reduzca el grado de litigiosidad electoral y que los procesos comiciales dejen de ser el principal foco de atención, en lo que ello ocurre, la existencia de organismos públicos autónomos encargados de organizar las votaciones, así como la de tribunales electorales que resuelvan los diferentes conflictos en la materia, pero, sobre todo, que garanticen el ejercicio pleno de los derechos políticos constituyen elementos indispensables de la gobernanza electoral de México.

Desde su creación en 1996, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha tenido un papel crucial en la gobernanza electoral no solo como resolutor de complejos problemas jurídicos entre dos fuerzas políticas que afirman ser las legítimas ganadoras de una contienda electoral, sino, sobre todo, como garante de los derechos políticos de minorías o grupos que históricamente han sido dejados fuera de la esfera pública, como las mujeres, las personas indígenas, afrodescendientes, de la comunidad sexogenérica, con alguna discapacidad, en situación de calle, entre otras. Pero, más allá del enfoque de tutela de los derechos humanos ¿en qué casos la justicia electoral ha contribuido a resolver problemas desde un enfoque de políticas públicas?

Siguiendo la metodología de Charles F. Sabel y William H. Simon (2004), para este artículo se seleccionó la sentencia emblemática SUP-JDC-352-2018 al respecto del derecho al voto activo de personas en prisión preventiva, ya que:

- 1) Afecta a un gran número de personas que por sí mismas o mediante organizaciones que las representan en juicio alegan violaciones de sus derechos.

- 2 Involucra a varios órganos públicos, responsables de las fallas persistentes de la política pública que contribuyen a esas violaciones de derechos.
- 3) Implica requerimientos judiciales de carácter estructural, es decir, órdenes de cumplimiento obligatorio por las cuales los tribunales instruyen a esos organismos públicos para que actúen de forma coordinada a fin de proteger a toda la población afectada y no solo a las y los demandantes específicos del caso.

En esta sentencia, la Sala Superior ordenó al Instituto Nacional Electoral (INE) implementar una primera etapa de prueba para garantizar el voto activo de las personas presas no sentenciadas. Se ordenó que, de manera paulatina y progresiva, el INE implementara un programa antes de 2024 a fin de garantizar el derecho a votar de las personas en prisión preventiva. Si bien fueron dos personas los actores de este juicio ciudadano:

- 1) En realidad es un problema público que afecta a todas las personas en prisión preventiva.
- 2) Involucra a varios órganos públicos, como los centros penitenciarios y todas las autoridades electorales administrativas del país.
- 3) La sentencia del TEPJF implica una orden de cumplimiento para el INE, quien será el órgano encargado de planear, ejecutar, controlar y evaluar la política pública ordenada.

Se considera que esta sentencia es un buen ejemplo de un caso llevado ante un tribunal constitucional y resuelto con un enfoque de políticas públicas, no solo porque el Tribunal Electoral no se limitó a activar la representación argumentativa de dos personas que por más de 15 años han esperado que se les administre justicia, sino porque se está buscando resolver un problema público de un grupo al que no se le están garantizando sus derechos políticos de manera sistemática por medio de un programa concreto.

Para ir más allá del caso específico, los argumentos y la justificación de esta sentencia son también un buen ejemplo de una concepción activa de la persona jueza constitucional que está viendo más allá de una visión absolutista, formalista y aislacionista del derecho.

En primer término, la necesidad de buscar que se garanticen los derechos de las personas en situación de cárcel más allá de una declaración discursiva del reconocimiento de sus derechos políticos —que en nada serviría para su efectivo ejercicio— es una obligación constitucional y convencional del Estado mexicano.

Como se señala en la sentencia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que, en el caso de las personas privadas de libertad bajo prisión preventiva, el derecho al voto está garantizado por el artículo 23, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por ello, se ha señalado tal obligación a los estados.

Asimismo, el artículo 1 constitucional establece que todas las autoridades del país tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas.

Como se señala en la sentencia, citando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),

para proteger cualquiera de esos derechos no solo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad. (Sentencia SUP-JDC-352-2018, 2019)

Llama la atención que en la sentencia se habla de la necesidad de la organización del aparato y de las políticas públicas entendidas como “el conjunto de decisiones y acciones estratégicamente realizadas para solu-

cionar problemas o deficiencias públicas mediante acciones orientadas a obtener el mayor bienestar posible y de la forma más eficiente” (Sentencia SUP-JDC-352-2018, 2019). En otras palabras, en la sentencia se está consciente del enfoque que debe darse a este problema desde las políticas públicas, más allá del derecho.

Si bien una minoría de magistradas y magistrados disintió del criterio mayoritario, se considera que el enfoque sistémico y de políticas públicas, además del de derechos humanos, usados en la sentencia, abona positivamente a la gobernanza electoral del país.

Aun cuando pudiera ser controversial el activismo judicial de la sentencia, es importante tomar en cuenta los siguientes elementos:

- 1) El TEPJF no intervino en este problema público hasta que dos ciudadanos tzotziles acudieron ante él en busca de una representación argumentativa.
- 2) El programa que se ordenó implementar paulatinamente no estableció cómo, cuándo ni dónde, sino que dejó esto a cargo de la autoridad administrativa electoral en plenitud de sus atribuciones. Incluso, desde la teoría del activismo judicial, este sería un activismo débil comparado con el judicial, que diseña la esencia de la política pública.
- 3) Si bien el Tribunal Electoral establece un plazo como límite para garantizar el derecho al voto, incluso en varios tribunales en los que se sostiene que las cortes son deferentes con el legislador, se les ha impuesto un periodo de 2 o 3 años para realizar las adecuaciones normativas correspondientes (Tello, 2017).
- 4) Se ordena tomar en cuenta la pluralidad de los centros de reclusión femeniles y varoniles con perspectiva de género e intercultural.
- 5) Se ordena la colaboración con otras autoridades competentes para activar un diálogo interinstitucional.
- 6) Esta sentencia, además, parte del precedente de la SCJN para que el Instituto Mexicano del Seguro Social estableciera un programa piloto,

a efectos de que las personas trabajadoras del hogar tuvieran acceso al régimen especial de seguridad social.

Reflexiones finales

Conscientes de que este documento no agota la discusión y de que existen muchos argumentos en contra de lo que se ha expuesto, se considera de suma importancia mostrar algunos de los argumentos más sobresalientes que justifican la intervención de las juezas y los jueces constitucionales en políticas públicas para empujar, de alguna manera, la conversación interdisciplinaria entre el derecho y la ciencia política.

¿De qué serviría contar con tribunales constitucionales que no pudieran entablar un diálogo con otros enfoques y puntos de vista?, ¿de qué serviría contar con tribunales constitucionales facultados para plantear argumentos acerca de los mayores ideales de igualdad y justicia de una sociedad, pero incapacitados para aplicarlos a la realidad?, ¿sería como enviar a la guerra a un soldado sin fusil?

Si se cree en la reinserción social, qué mejor práctica que las personas privadas de su libertad puedan seguir teniendo esa conexión con su comunidad política por medio del voto. Como afirma Hanna Arendt “quien abandona su polis o es desterrado pierde no sólo su hogar o su patria sino también el único espacio en que podía ser libre; pierde la compañía con sus iguales” (2008, p. 155).

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. (2014). *La implementación de políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Arendt, Hannah. (2008). *La promesa de la política*. Paidós.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2024). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Convención Americana de Derechos Humanos. (2024). https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Gama Leyva, Leopoldo. (2019). *Derechos, democracia y jueces. Modelos de filosofía constitucional*. Marcial Pons.
- Hartlyn, Jonathan, McCoy, Jennifer, y Mustillo, Thomas M. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, 51, 15-40.
- Hobbes, Thomas. (2008). *Leviatán* (tomo I). Gernika.
- Instituto Nacional Electoral y El Colegio de México. (2015). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. Resumen ejecutivo*. https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf
- Mata Pizaña, Felipe de la, Gómez Pérez, Mara, y Loza Otero, Nicolás (coords.). (2019). *Justicia electoral y derechos humanos. Incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de derechos humanos*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Merino, Mauricio. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Loaeza, Soledad. (2011). La tradición del reformismo político en México y Jesús Reyes Heróles. En Luis Medina, David Pantoja Morán, Fernando Serrano Migallón, Enrique González Pedrero, Eugenia Meyer, Laura

- Angélica Moya López, Raudel Ávila Solís, Soledad Loaeza, Roberto Blancarte y Alberto Arnaut Salgado, *Homenaje a Jesús Reyes Heróles* (pp. 261-281). El Colegio de México.
- López Sterup, Henrik. (2018). Separación de poderes, políticas públicas y activismo judicial: una discusión a partir de jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana sobre una política pública. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (41), 171-92. <https://www.cervantesvirtual.com/obra/doxa-4-num-41-2018-941173/>
- O'Toole, Laurence. (1993). Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo. En Luis F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas* (pp. 415-470). Porrúa.
- Reformas políticas. (2019, 8 de noviembre). *Reformas políticas en América Latina. Gobernanza electoral*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://reformaspoliticas.org/reformas/gobernanza-electoral/>
- Roa Roa, Jorge Ernesto. (2019). *Control de constitucional deliberativa. El ciudadano ante la justicia constitucional, la acción pública de inconstitucionalidad y la legitimidad democrática del control judicial al legislador*. Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez Garavito, César. (2015). *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*. Siglo XXI.
- Sabel, Charles F., y Simon, William H. (2004). Destabilization rights: how public law litigation succeeds. *Harvard Law Review*, 117, 1055-1056.
- Sagües, Néstor. (2019). *Master class: la justicia constitucional en Iberoamérica* [video]. YouTube. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.youtube.com/watch?time_continue=3&v=TP4XmA C5LKA&feature=emb_logo
- Sierra Cadena, Grenfieth de Jesús. (2009). *El juez constitucional: un actor regulador de las políticas públicas. El caso de la descentralización en Colombia*. Universidad del Rosario.

- Sentencia SUP-JDC-352-2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf
- Tello Mendoza, Martha Alejandra. (2017). El papel de los tribunales en la reivindicación de derechos indígenas. Casos relevantes de la experiencia canadiense [The role of tribunals in the demands of native's political rights. Important cases in the canadian experience]. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 1(20), 49-93. https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/Revista_Justicia_Electoral_20.pdf
- Waldron, Jeremy. (2018). *Contra el gobierno de los jueces. Ventajas y desventajas de tomar decisiones por mayoría en el Congreso y en los tribunales*. Siglo XXI.
- Weber, Max. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. <https://clea.edu.mx/biblioteca/files/original/a5d2dde34be6ec9627a48d390a9d219d.pdf>

ANÁLISIS DE SENTENCIAS



Test de equivalentes funcionales para acreditar los actos anticipados de precampaña o campaña

*Functional equivalents test to accredit
anticipated pre-campaign or campaign acts*

Mario Arturo Díaz Ocheita (México)*

Fecha de recepción: 29 de agosto de 2022.

Fecha de aceptación: 3 de febrero de 2023.

RESUMEN

La prohibición de llevar a cabo actos anticipados de precampaña o campaña constituye un límite a la libertad de expresión e información que busca proteger el principio de equidad en la contienda electoral. Para configurar los actos anticipados deben concurrir tres elementos: personal, temporal y subjetivo, de los cuales el último es el más complejo de acreditar. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sostiene que para acreditar el elemento subjetivo el mensaje debe ser explícito o inequívoco respecto a su finalidad electoral.

Para evitar conductas fraudulentas mediante la omisión de llamados expresos o el uso de palabras “mágicas”, incorporó a su análisis la evaluación o motivación de equivalentes funcionales; sin embargo, ¿cuál es la guía para saber si se está ante un equivalente funcional? A partir del análisis de las sentencias que abordan este tema, se delimita la línea jurispuden-

* Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Modelo y licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Yucatán. arturo-diaz@hotmail.com.

cial construida por el TEPJF. Finalmente, se presenta el test de equivalentes funcionales para acreditar los actos anticipados.

PALABRAS CLAVE: actos anticipados, campaña, equivalentes funcionales, línea jurisprudencial, posicionamiento electoral, precampaña.

ABSTRACT

The prohibition to engage anticipated campaign or pre-campaign activities constitutes a limit to the freedom of expression and information that seeks to protect the fairness principle. To prove the anticipated acts, three elements must concur: personal, temporal and subjective, being the last one the most complex to prove. The Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary has held that to prove the subjective element, the message must be explicit or unequivocal regarding its electoral purpose.

To avoid fraudulent conducts by omitting express calls or the use of “magic words”, it incorporated, in its analysis, the evaluation or motivation of functional equivalents; however, what is the guide to know if we are facing a functional equivalent? From the analysis of the judgments that address this topic, the jurisprudential line built by the Court is delimited and. Finally, the functional equivalent test is presented to accredit the anticipated acts.

KEYWORDS: anticipated acts, campaign, functional equivalents, jurisprudential line, electoral positioning, pre-campaign.

Introducción

El proceso electoral mexicano contempla diferentes etapas para la organización y realización de las elecciones: preparación de los comicios, jornada electoral, resultados y declaración de validez de la elección, y dictamen y declaraciones de validez de la elección (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 208, 2020).

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) define los actos anticipados de precampaña como las expresiones que se realicen, en cualquier modalidad y en cualquier momento, desde el inicio del proceso electoral y hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas y que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 3, numeral 1, inciso b, 2020).

De igual forma, la LGIPE precisa que los actos anticipados de campaña son las expresiones que se lleven a cabo, en cualquier modalidad y en cualquier momento, fuera de la etapa de campañas y que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o bien expresiones que solicitan cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 3, numeral 1, inciso a, 2020).

Los actos anticipados de precampaña o campaña constituyen infracciones a la ley electoral, cuyas denuncias en los ámbitos federal y nacional son sustanciadas por el Instituto Nacional Electoral (INE) y, posteriormente, resueltas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), por medio del procedimiento especial sancionador.¹

¹ En el ámbito local, el diseño normativo fue replicado, por lo que la investigación y el trámite están a cargo de los organismos públicos electorales de las entidades federativas y la resolución les corresponde a los tribunales electorales de cada una.

La Sala Superior del TEPJF sostiene que la prohibición de los actos anticipados de precampaña o campaña busca proteger el principio de equidad en la contienda, para evitar que una opción política obtenga una ventaja en relación con otra, por lo que, tomando en consideración que esos actos pueden realizarse antes de las etapas de precampaña o campaña, incluso previo al inicio del proceso electoral, se estima que su denuncia puede presentarse en cualquier tiempo (Tesis XXV/2012, 2012).

De modo que la equidad en la contienda es un bien jurídico de fundamental relevancia, porque constituye las condiciones mínimas de igualdad para competir, pero sin tergiversar la fuerza electoral de las personas competidoras ni alterar el peso de la voluntad del electorado, y, a su vez, es el fundamento de legitimación de toda democracia (Ferreira, 2013).

Por ello, el análisis de los actos anticipados de precampaña o campaña debe ser armónico y funcional con el derecho a la libertad de expresión e información; es decir, debe existir un balance entre esos derechos fundamentales y los principios rectores de los procesos comiciales.

Para configurar los actos anticipados, deben concurrir tres elementos: personal, temporal y subjetivo; sin embargo, basta con desvirtuar uno para que no se surta la infracción, ya que los procedimientos especiales sancionadores se rigen por el principio de *ius puniendi*.

Así, el TEPJF trazó una línea jurisprudencial basada, en principio, en el análisis de los llamados expresos a reducir la discrecionalidad y el margen de apreciación de las conductas y, en consecuencia, a privilegiar la libre expresión y a maximizar el debate público, a partir de la sanción de aquellas conductas que implican una oferta o solicitud de apoyo o rechazo electoral adelantado de forma unívoca e inequívoca.

Sin duda, la denuncia y la resolución de los actos anticipados de precampaña o campaña han sido históricamente controvertidas y, por lo tanto, han estado sujetas a una gran cantidad de litigios.²

² Como referencia, el metabuscador del sitio <https://www.te.gob.mx/> arroja 6,439 entradas de sentencias relacionadas con el concepto *actos anticipados de campaña* y 4,852 entradas relacionadas con el concepto *actos anticipados de precampaña*.

La litigación en materia electoral ha permitido constatar que personas aspirantes o candidatas, o bien partidos políticos, han eludido la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña o campaña mediante la omisión de los llamados expresos o el uso de palabras “mágicas”, como “vota por”, “rechaza a”, entre otras.

Para evitar fraudes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) o a la ley, se ha reconocido que los actos anticipados de precampaña o campaña no solo se actualizan cuando contienen llamados expresos o utilizan palabras “mágicas”, sino también a partir de los equivalentes funcionales de los llamados expresos al voto.

Sin embargo, ¿cuándo se está ante un equivalente funcional?

Aunque las piezas del derecho se fueron forjando con antelación, en el proceso electoral federal y concurrente 2020-2021 surgió una renovada conciencia acerca de la necesidad de determinar una metodología para la aplicación de la teoría de los equivalentes funcionales en torno a la posible actualización de actos anticipados de precampaña o campaña.

Después del apartado introductorio, se presenta la perspectiva de los actos anticipados a partir de equivalentes funcionales, por medio del análisis estadístico de las sentencias que abordan ese tema; luego, a manera de *baedeker*, se exponen algunos apuntes en torno al diseño de la línea jurisprudencial que abrió las puertas a la jurisprudencia 4/2018 y a la tesis XXX/2018; posteriormente, se describe el origen del trasvase de la jurisprudencia comparada y la doctrina de la Corte Suprema de Estados Unidos respecto a los conceptos aplicables a los actos anticipados; a continuación se presentan los casos relevantes que complementan la jurisprudencia antes referida; más adelante, se analiza el test de equivalentes funcionales, y, finalmente, se exponen las conclusiones.

*Perspectiva de los actos anticipados
de precampaña o campaña a partir
de equivalentes funcionales*

El Tribunal Electoral, para fomentar la legitimidad y la confianza pública, ha llevado a cabo, con un gran compromiso, prácticas en materia de justicia abierta que son un referente para el nuevo modelo de impartición de justicia en México.

Así, destacan las acciones para transparentar el quehacer institucional y a las personas que están detrás de este, como la posibilidad de consultar en internet, prácticamente en tiempo real, las sesiones, las sentencias, los acuerdos y demás información inherente al ejercicio jurisdiccional tanto de la Sala Superior como de las salas regionales del TEPJF.

Al respecto, el 13 de junio de 2022 se realizó una solicitud de acceso a la información pública por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia (Mario Arturo Díaz Ocheita, comunicación personal, 13 de junio de 2022)³ con la finalidad de identificar las sentencias del Tribunal Electoral relacionadas con el análisis de la posible actualización de los actos anticipados de precampaña o campaña a partir de equivalentes funcionales.

El 23 de junio de 2022, la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales dio respuesta a la solicitud de acceso a la información pública, en los siguientes términos:

se hace del conocimiento que el SISGA no cuenta con una clasificación o tematización que permita identificar, de manera específica, las sentencias emitidas por este Órgano Electoral jurisdiccional federal donde se analizó la figura de las “equivalencias funcionales”, en relación con la actualización de los elementos para la configuración de los actos anticipados de precampaña o campaña, a la luz la Jurisprudencia 4/2018. (Dirección General de

³ Folio 330030622000243.

Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, comunicación personal, 23 de junio de 2022)

Por lo anterior, la Dirección General brindó información a partir de diversas búsquedas en el Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos; no obstante, esta no resultó del todo útil por basarse en diversas palabras clave referidas en la jurisprudencia 4/2018,⁴ que ampliaron en forma incontrolada el universo de la información.

Sin duda, el alto grado de transparencia del TEPJF posibilita no solo el ejercicio de los derechos político-electorales, sino también la participación en el sistema de justicia. La información contenida en el sitio web <https://www.te.gob.mx/> es la piedra de toque que hizo posible la materialización de este artículo.

Para analizar los actos anticipados por medio de la figura de los equivalentes funcionales se consultaron las sentencias del TEPJF a partir del metabuscador,⁵ por reflejar más resultados con corte al 30 de junio de 2022, en comparación con los obtenidos en el buscador de sentencias.⁶

Un inconveniente en la búsqueda de las sentencias que abordan el tema fue la sinonimia otorgada por las magistraturas a los conceptos *equivalentes funcionales* o *equivalencias funcionales*, por lo que en algunas sentencias pueden emplearse uno, otro o ambos.

El método utilizado para obtener la muestra fue el que se describe a continuación.

⁴ Por ejemplo, “votar a favor”, “votar en contra”, “plataforma electoral”, “equivalencias funcionales”, “actos anticipados de campaña” y “actos anticipados de precampaña”.

⁵ Visible en <https://www.te.gob.mx/>.

⁶ Consultable en <https://www.te.gob.mx/buscador/>. En el buscador de sentencias se llevaron a cabo las siguientes consultas: “equivalentes funcionales”, la cual arrojó un total de 380 resultados, a saber, Sala Regional Ciudad de México, 18; Sala Regional Guadalajara, 13; Sala Regional Monterrey, 46; Sala Regional Especializada, 99; Sala Regional Toluca, 37; Sala Superior, 159, y Sala Regional Xalapa, 8, así como “equivalencias funcionales”, que mostró 50 resultados, a saber, Sala Ciudad de México, 2; Sala Guadalajara, 1; Sala Monterrey, 11; Sala Especializada, 6; Sala Toluca, 9; Sala Superior, 21, y Sala Xalapa, 0.

Primero. Se realizaron las siguientes búsquedas en el metabuscador: “equivalentes funcionales”, la cual arrojó un total de 447 sentencias⁷ y 4 acciones de inconstitucionalidad, y “equivalencias funcionales”, que mostró 57 sentencias.⁸

Segundo. Se contrastaron los resultados para saber si las 57 sentencias obtenidas de la búsqueda “equivalencias funcionales” se encuentran, a su vez, en la lista de 447 resoluciones arrojadas de la búsqueda “equivalentes funcionales”.

Se confirmó que, de las 57 sentencias, 41 coinciden en ambos resultados de la búsqueda y, por lo tanto, 16 obtenidas de la búsqueda “equivalencias funcionales” no figuran en los dos resultados, por lo que, sumadas al bloque de 447, dieron un total de 463.

Tercero. Se exceptuaron las sentencias SUP-REP-594/2018 y acumulados y SUP-REP-700/2018 de las 463, ya que a partir de estas surgió el concepto *equivalentes funcionales*, así como las 56 resoluciones previas a la expedición de aquellas.

Cuarto. Se hizo la búsqueda, en cada una de las 405 sentencias restantes,⁹ del concepto *anticipado* para delimitar la muestra de las sentencias que abordan los equivalentes funcionales o las equivalencias funcionales en relación con los actos anticipados de precampaña o campaña.

Se confirmó que, de las 405 sentencias, 86 no contienen el concepto *anticipado*, por lo que se eliminaron de la muestra, de modo que quedó un total de 319 sentencias.

⁷ A saber, Sala Regional Ciudad de México, 21; Sala Regional Distrito Federal, 5; Sala Regional Guadalajara, 14; Sala Regional Monterrey, 49; Sala Regional Especializada, 102; Sala Regional Toluca, 42; Sala Superior, 203, y Sala Regional Xalapa, 11.

⁸ A saber, Sala Regional Ciudad de México, 3; Sala Regional Guadalajara, 2; Sala Regional Monterrey, 11; Sala Regional Especializada, 6; Sala Regional Toluca, 9; Sala Superior, 25, y Sala Regional Xalapa, 1.

⁹ Para ello, se abrió cada enlace arrojado en la búsqueda y, con el comando ctrl + f, se buscó el concepto *anticipado*.

Quinto. Se analizó el contenido de las 319 sentencias de las búsquedas “equivalentes funcionales”, “equivalencias funcionales” y “anticipados” para validar que abordan el tema.

Del análisis de las 319 sentencias, se obtuvo lo siguiente:

- 1) 56 no fueron consideradas, porque no llevan a cabo un análisis de los actos anticipados de precampaña o campaña, por diversas razones.¹⁰
- 2) 20 no fueron consideradas, en virtud de que abordan la teoría de los equivalentes funcionales para resolver otras conductas.¹¹
- 3) 4 no fueron consideradas, porque la palabra *anticipados* no se refiere al estudio de los actos anticipados de precampaña o campaña, sino que es utilizada en otro contexto.
- 4) 2 sentencias no fueron consideradas, en virtud de que los resultados remiten a otras sentencias.¹²

¹⁰ Se hace referencia a medidas cautelares, acuerdos de reencauzamiento de la vía, acuerdos de desechamiento, acuerdos que dan por cumplida una sentencia, informes de precampaña y recursos de reconsideración en los que se desecha de plano la demanda, entre otros.

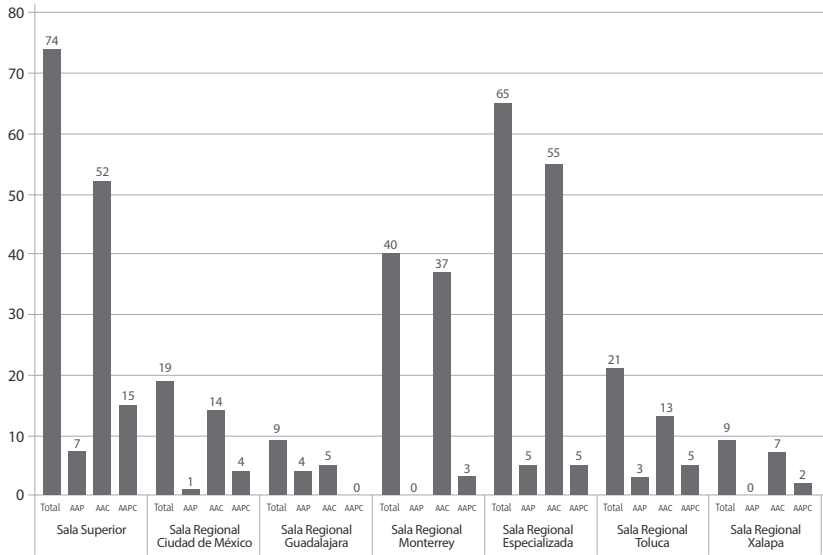
¹¹ Entre los asuntos, destacan la promoción personalizada, el uso indebido de recursos públicos y el uso indebido de pautas de radio y televisión, en su gran mayoría relacionado con la revocación de mandato.

¹² Tanto en el metabuscador como en el buscador de sentencias, la sentencia SUP-JE-119/2022 remite al expediente SUP-JE-111/2022, y la sentencia SUP-RAP-34/2022 remite al asunto SUP-JE-35/2022.

Así, la muestra se redujo a 237 sentencias; por lo tanto, el estudio se basa en estas, mediante la metodología arriba descrita, con corte al 30 de junio de 2022.¹³

¹³ SUP-JE-60/2018, SM-JE-35/2019, SRE-PSC-67/2019 (en cumplimiento del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-132/2019 y acumulados), SRE-PSC-34/2019, SRE-PSC-34/2019, SRE-PSC-32/2019, SRE-PSC-19/2019, SRE-PSC-16/2019, SRE-PSC-14/2019, SRE-PSD-42/2019, SRE-PSD-17/2019, SRE-PSD-5/2019, SRE-PSD-1/2019, SRE-PSL-14/2019, SRE-PSL-12/2019, SRE-PSL-10/2019, SRE-PSL-9/2019, SRE-PSL-2/2019, SRE-PSL-1/2019, SUP-JE-81/2019, SUP-JE-39/2019, SUP-REP-73/2019, SUP-REP-52/2019, SG-JE-56/2020, SRE-PSC-31/2020, ST-JE-51/2020, ST-JE-42/2020, ST-JE-27/2020, ST-JE-13/2020, SUP-JE-84/2020, SUP-JE-77/2020, SUP-JE-75/2020, SUP-REP-63/2020, SCM-JDC-1606/2021, SCM-JE-182/2021, SCM-JE-160/2021, SCM-JE-158/2021, SCM-JE-140/2021, SCM-JE-135/2021, SCM-JE-131/2021, SCM-JE-118/2021, SCM-JE-111/2021, SCM-JE-105/2021, SCM-JE-99/2021, SCM-JE-74/2021, SCM-JE-72/2021, SCM-JE-67/2021, SCM-JE-55/2021, SCM-JE-46/2021, SG-JE-140/2021, SG-JE-131/2021, SG-JE-60/2021, SG-JE-45/2021, SG-JE-25/2021, SG-JE-6/2021, SM-JDC-881/2021, SM-JE-334/2021, SM-JE-331/2021, SM-JE-300/2021, SM-JE-239/2021, SM-JE-205/2021, SM-JE-204/2021, SM-JE-159/2021, SM-JE-152/2021, SM-JE-151/2021, SM-JE-149/2021, SM-JE-144/2021, SM-JE-142/2021, SM-JE-137/2021, SM-JE-136/2021, SM-JE-134/2021, SM-JE-133/2021, SM-JE-131/2021, SM-JE-119/2021, SM-JE-118/2021, SM-JE-115/2021, SM-JE-113/2021, SM-JE-111/2021, SM-JE-110/2021, SM-JE-105/2021, SM-JE-96/2021, SM-JE-95/2021, SM-JE-94/2021, SM-JE-89/2021, SM-JE-87/2021, SM-JE-80/2021, SM-JE-79/2021, SM-JE-78/2021, SM-JE-73/2021, SM-JE-72/2021, SM-JE-61/2021, SM-JE-46/2021, SM-JE-41/2021, SM-JE-39/2021, SRE-PSC-84/2021, SRE-PSC-70/2021, SRE-PSC-64/2021, SRE-PSC-63/2021, SRE-PSC-49/2021, SRE-PSC-47/2021, SRE-PSC-42/2021, SRE-PSC-41/2021, SRE-PSC-39/2021, SRE-PSC-36/2021, SRE-PSC-31/2021, SRE-PSC-29/2021, SRE-PSC-26/2021, SRE-PSC-19/2021, SRE-PSC-18/2021, SRE-PSC-12/2021, SRE-PSC-8/2021, SRE-PSC-5/2021, SRE-PSD-130/2021, SRE-PSD-130/2021 (en cumplimiento del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-502/2021 y sus acumulados), SRE-PSD-128/2021, SRE-PSD-116/2021, SRE-PSD-115/2021, SRE-PSD-109/2021, SRE-PSD-108/2021, SRE-PSD-102/2021, SRE-PSD-91/2021, SRE-PSD-79/2021, SRE-PSD-77/2021, SRE-PSD-47/2021, SRE-PSD-42/2021, SRE-PSD-21/2021, SRE-PSD-15/2021, SRE-PSD-10/2021, SRE-PSD-9/2021, SRE-PSD-8/2021, SRE-PSL-13/2021-CUMP2, SRE-PSL-12/2021, SRE-PSL-7/2021, SRE-PSL-7/2021, SRE-PSL-7/2021, ST-JDC-593/2021, ST-JE-121/2021, ST-JE-105/2021, ST-JE-74/2021, ST-JE-71/2021, ST-JE-70/2021, ST-JE-69/2021, ST-JE-66/2021, ST-JE-58/2021, ST-JE-56/2021, ST-JE-53/2021, ST-JE-41/2021, ST-JE-9/2021, ST-JE-3/2021, SUP-JE-270/2021, SUP-JE-260/2021, SUP-JE-225/2021, SUP-JE-204/2021, SUP-JE-186/2021, SUP-JE-176/2021, SUP-JE-156/2021, SUP-JE-123/2021, SUP-JE-122/2021, SUP-JE-119/2021, SUP-JE-108/2021, SUP-JE-101/2021, SUP-JE-100/2021, SUP-JE-95/2021, SUP-JE-90/2021, SUP-JE-88/2021, SUP-JE-82/2021, SUP-JE-81/2021, SUP-JE-74/2021, SUP-JE-62/2021, SUP-JE-57/2021, SUP-JE-50/2021, SUP-JE-43/2021, SUP-JE-37/2021, SUP-JE-35/2021, SUP-JE-33/2021, SUP-JE-30/2021, SUP-JE-4/2021, SUP-REC-0806/2021, SUP-REC-803/2021, SUP-REP-502/2021, SUP-REP-489/2021, SUP-REP-304/2021, SUP-REP-129/2021, SUP-REP-67/2021, SUP-REP-54/2021, SX-JE-234/2021, SX-JE-176/2021, SX-JE-110/2021, SX-JE-103/2021, SX-JE-74/2021, SX-JE-50/2021, SCM-JE-66/2021, SG-JE-36/2021, ST-JE-51/2021, ST-JE-83/2021, ST-JE-102/2021, SCM-JE-24/2022, SCM-JE-1/2022, SG-JE-5/2022, SRE-PSC-43/2022,

Gráfica 1. Asuntos resueltos



Nota: AAC, actos anticipados de campaña; AAP, actos anticipados de precampaña, y AAPC, actos anticipados de precampaña o campaña.

Fuente: Elaboración propia.¹⁴

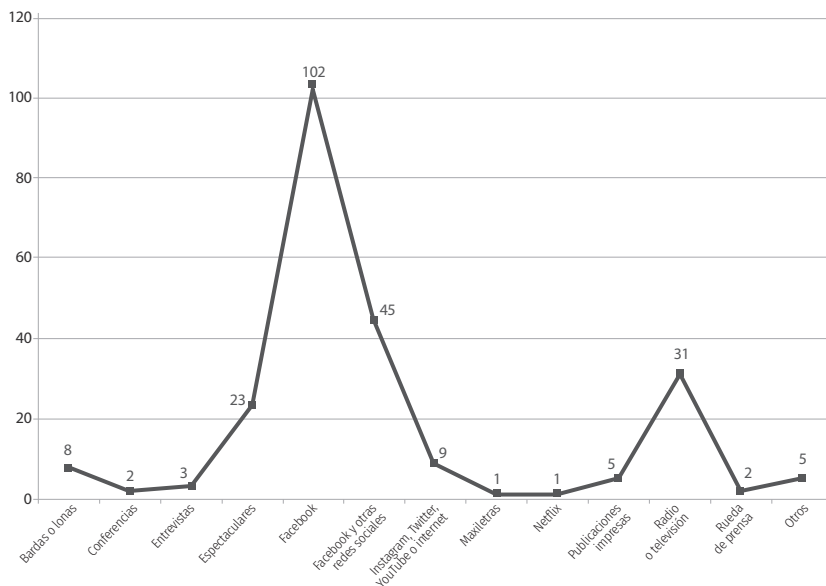
Del 24 de octubre de 2018 al 30 de junio de 2022, el TEPJF ha resuelto un total de 237 asuntos: 20 relacionados con actos anticipados de precampaña, 183 con actos anticipados de campaña y 34 con actos anticipados de precampaña o campaña, a partir de la figura de equivalentes funcionales.

SRE-PSC-38/2022, SRE-PSC-36/2022, SRE-PSC-25/2022, SRE-PSC-18/2022, SRE-PSD-4/2022, SUP-JDC-442/2022, SUP-JE-159/2022, SUP-JE-145/2022, SUP-JE-113/2022, SUP-JE-111/2022, SUP-JE-98/2022, SUP-JE-94/2022, SUP-JE-80/2022, SUP-JE-77/2022, SUP-JE-74/2022, SUP-JE-71/2022, SUP-JE-67/2022, SUP-JE-59/2022, SUP-JE-58/2022, SUP-JE-57/2022, SUP-JE-56/2022, SUP-JE-55/2022, SUP-JE-53/2022, SUP-JE-44/2022, SUP-JE-43/2022, SUP-JE-36/2022, SUP-JE-35/2022, SUP-JE-34/2022, SUP-JE-33/2022, SUP-JE-30/2022, SUP-REP-223/2022, SUP-REP-167/2022, SUP-REP-104/2022, SUP-REP-86/2022, SX-JE-101/2022, SX-JE-100/2022 y SX-JE-84/2022.

¹⁴ Las fuentes se delimitan en este apartado.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF ha resuelto 74 asuntos (1 juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano [JDC], 58 juicios electorales [JE], 2 recursos de reconsideración [REC] y 13 recursos de revisión del procedimiento especial sancionador [REP]); la Sala Regional Ciudad de México, 19 (1 JDC y 18 JE); la Sala Regional Guadalajara, 9 JE; la Sala Regional Monterrey, 40 (1 JDC y 39 JE); la Sala Regional Especializada, 65 procedimientos especiales sancionadores (31 del órgano central del INE [PSC], 23 del órgano distrital del INE [PSD] y 11 del órgano local del INE [PSL]); la Sala Regional Toluca, 21 (1 JDC y 20 JE), y la Sala Regional Xalapa, 9 JE, en relación con los tipos de actos consignados en la gráfica 1.

Gráfica 2. Medios denunciados



Fuente: Elaboración propia.¹⁵

¹⁵ Las fuentes se delimitaron en este apartado.

Aunque era complicado, por la multiplicidad de variantes, era importante brindar una aproximación a los medios por los cuales se están actualizando o denunciando los actos anticipados de precampaña o campaña que involucran el estudio de equivalentes funcionales.

La comunicación, en general, y la comunicación política, en particular, se encuentran en un profundo momento de reconfiguración de sus espacios y dinámicas, debido a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) (Sentencia SRE-PSC-41/2021, 2021, p. 14).

Actualmente es ordinario y normal que las personas recurran a las redes sociales (Facebook, Twitter e Instagram, entre otras) para publicar su labor diaria, mensajes, propuestas, trayectoria o cualquier otro contenido que crean oportuno para dar a conocer o propiciar una interacción que las acerque a la ciudadanía (Sentencia SRE-PSC-41/2021, 2021, p. 15).

Según la gráfica 2, el uso de las redes sociales, el internet y las plataformas digitales ha detonado la judicialización de los asuntos; Facebook, Instagram, Twitter, YouTube y otras redes sociales, así como internet y Netflix,¹⁶ suman un total de 157 asuntos, es decir, 66 % de la muestra.

Por otra parte, los medios tradicionales, como las pintas en bardas, las lonas, las conferencias, las entrevistas, los espectaculares, las maxiletras, las publicaciones impresas, el radio, la televisión, las ruedas de prensa y otros,¹⁷ suman 80 asuntos, lo que representa 44 % de la muestra.

En efecto, más de la mitad de los asuntos relacionados con actos anticipados de precampaña o campaña que fueron analizados a partir de los equivalentes funcionales tienen su origen en las nuevas TIC.

Lo anterior cobra relevancia si se considera que, por el método, ante los retos que representa el procesamiento de la información, en al menos 31 asuntos de los iniciados a partir de medios tradicionales se hicieron valer, a la par, actos anticipados de precampaña o campaña, a partir de su

¹⁶ Se recomienda consultar el estudio de los actos anticipados en Netflix (Sentencia SRE-PSC-41/2021, 2021).

¹⁷ Aplicación de programas sociales, calcomanías, actividades, notas periodísticas o prensa.

difusión mediante una o varias redes sociales, por lo que el espectro, estrictamente, es aún más amplio.

A partir de los datos exhibidos, es posible afirmar que, en forma simultánea, se judicializan más asuntos relacionados exclusivamente con los actos anticipados de campaña que con los actos anticipados de precampaña, los cuales, además, son analizados con base en la figura de equivalentes funcionales.

Por otra parte, del análisis de los 237 asuntos, se advierte que el sentido de las resoluciones fue el siguiente: se confirma en 101 asuntos, se considera existente en 7 asuntos, se concluye inexistente en 58 asuntos, se modifica en 15 asuntos, se revoca en 46 asuntos, se revoca parcialmente en 9 asuntos y se sobresee en 1 asunto.

Desde luego, era importante conocer el número de asuntos en los cuales se lograron acreditar, en principio, los actos anticipados de precampaña o campaña por medio de la figura de los equivalentes funcionales, con independencia del resultado final, en su caso, de la cadena impugnativa.

El análisis corrobora que en 31 casos (13 %) se instruyó analizar de nueva cuenta el asunto a partir de la figura de equivalentes funcionales; en 144 asuntos (61 %) no se acreditaron los actos anticipados, y, finalmente, en 62 asuntos (26 %) sí se acreditaron dichos actos a partir de equivalentes funcionales.

Apuntes acerca del diseño de la línea jurisprudencial

Para ofrecer soluciones a los problemas que se presentan ante cualquier tipo de justicia, como la electoral, se deben formular preguntas concretas. Una línea jurisprudencial es un problema jurídico bien definido, expresado por medio de una pregunta concreta, ante la cual se presenta un “espacio abierto de posibles soluciones” (López, citado en Arce y Blanco, 2021).

Las líneas jurisprudenciales se vinculan estrechamente con las sentencias que emiten los tribunales respecto de determinados casos que comparten problemas jurídicos similares y cuyas decisiones guardan con-

sistencia entre sí, los cuales generan precedentes judiciales para la resolución de casos futuros (Villegas y Villegas, 2020).

La Sala Superior del TEPJF, al resolver, entre otras, las sentencias SUP-RAP-15/2009 y acumulado, SUP-RAP-191/2010, SUP-REP-573/2015, SUP-REP-1/2016, SUP-REP-190/2016, SUP-REP-88/2017, SUP-JE-39/2019 y SUP-JE-81/2019, ha sostenido que los actos anticipados de precampaña y campaña se actualizan a partir de la coexistencia de tres elementos (Sentencia SUP-JE-75/2020, 2020, pp. 20-21), los cuales se desglosan a continuación.

- 1) Personal. Que los actos sean realizados por partidos o sus militantes, aspirantes o precandidatos, y que del contexto del mensaje se adviertan elementos que hagan plenamente identificable al sujeto del que se trate.
- 2) Temporal. Que los actos se lleven a cabo antes del inicio formal de las precampañas o campañas.
- 3) Subjetivo. Que una persona realice actos o cualquier tipo de expresión que revele la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido que contienda en un procedimiento interno de selección o en un proceso electoral, o bien que de dichas expresiones se advierta la finalidad de promover u obtener la postulación a una precandidatura o candidatura para un cargo de elección.

La opinión generalizada es que, en la gran mayoría de los casos, no existe mayor complejidad para acreditar los elementos personal¹⁸ y temporal; sin embargo, el estudio del elemento subjetivo es el más complejo,

¹⁸ Un caso interesante y relacionado con el elemento personal que, por sus implicaciones futuras, se recomienda consultar es el SUP-JE-94/2022 (caso Lupita Jones) (2022), en el cual no se configuró el elemento personal de los actos anticipados de campaña, al haber sido difundidas las publicaciones que fueron objeto de la denuncia, hechas por una persona privada y ajena a algún partido político en su cuenta de Facebook, y no haberse podido acreditar el acuerdo o la instrucción a partir del cual se hubieran realizado las publicaciones denunciadas.

en virtud de que se relaciona con la intención o el propósito, así como con su trascendencia en el conocimiento de las personas.

Por ello, el TEPJF ha desarrollado una línea jurisprudencial que consolida una jurisprudencia, una tesis aislada y, con posterioridad, una serie de precedentes, con la finalidad de modular una metodología para acreditar el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña o campaña.

El antecedente más remoto del análisis de los actos anticipados a partir de la figura de equivalentes funcionales, con influencia en los conceptos *issue advocacy* y *express advocacy*, provenientes de la jurisprudencia comparada y la doctrina de la Corte Suprema de Estados Unidos de América, es la resolución y acumulado,¹⁹ del 21 de mayo de 2015, de la cual el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón es ponente.

La Sala Regional Monterrey, en el apartado 4.3 del estudio de fondo del expediente SM-JDC-400/2015 y acumulado, estableció lo siguiente:

El artículo 6o., fracción II, de la Ley Electoral Local define actos anticipados de campaña como: “los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, **que contengan llamados expresos al voto** en contra o a favor de una candidatura o un partido, **o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo** para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido”.

[...]

Según se desprende del precepto antes transcrito, los actos anticipados de campaña pueden consistir en dos tipos de conductas, a saber: 1) los llamados expresos al voto a favor o en contra de un partido o candidatura; y 2) expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo a una candidatura o partido para contender en el proceso electoral.

¹⁹ En la resolución se cita el artículo “Issue and express advocacy 2” de Trevor Potter y Kirk Jowers, publicado por Brookings en 2022 (Potter y Jowers, 2002); sin embargo, actualmente no puede ser consultado en la dirección electrónica visible en la sentencia.

El primer rubro comprendería expresiones que se traduzcan en una invitación directa e indubitable para votar por una candidatura o partido. Así, se actualizaría el supuesto si a través de cualquier medio se emplearan, por ejemplo: a) el término “votar” y sus derivados (“vota”, “vote”, “votemos”, etcétera) o palabras sinónimas (“elija”, “sufrague”, “favorezca”, etcétera), en sentido positivo o negativo, en relación con un candidato o partido; o b) la alusión a una persona que ostentará una candidatura y el cargo por el que contendrá.

Sin embargo, este órgano colegiado advierte que el legislador ordinario consideró otras expresiones que podrían incidir en el ánimo del electorado y en las que se tiene una intención genérica de apoyar a un candidato sin invitar directamente al sufragio. Por tanto, partiendo de tal definición, los actos anticipados de campaña pueden ser tanto llamados expresos al sufragio, **como cualquier otro tipo de expresiones** en las que se solicite el apoyo para participar en el proceso electoral y que no necesariamente se identifican con invitaciones directas para votar por un candidato en particular o la utilización concreta de ciertas palabras solicitando el voto a favor o en contra.

[...]

Entonces, tratándose de actos proselitistas, el elemento subjetivo también se actualizaría cuando de una serie de hechos explícitos resulte posible, a partir de un razonamiento lógico y consistente, evidenciar la existencia de un mensaje dirigido a la ciudadanía con el objeto de obtener su respaldo. En concreto, esta Sala Regional juzga que la solicitud de apoyo a una candidatura o partido se actualizaría, valorando la proximidad de la fecha de las campañas o de la elección, si: 1) la parte electoral de la comunicación tiene inequívocamente, sin ambigüedad y de manera unívoca un solo significado; o 2) no se pudiera distinguir si la comunicación alienta o no acciones para elegir o rechazar a una o más candidaturas claramente identificadas, o bien, intenta incentivar alguna otra clase de acción de favorecimiento. (Potter y Jowers, 2002, citados en Sentencia SM-JDC-400/2015 y acumulado, 2015, pp. 9-11)

El análisis realizado en el expediente SM-JDC-400/2015 y acumulado representó el primer acercamiento a la implementación de la jurisprudencia comparada y la doctrina de la Corte Suprema de Estados Unidos de América con el criterio de *issue and express advocacy*;²⁰ sin embargo, se dedujo, pues la línea jurisprudencial del TEPJF que se desarrolló en los años siguientes, aunque advirtió la figura de los equivalentes funcionales, se enfocó principalmente en otros aspectos.

Así, a partir de las resoluciones SUP-JRC-194/2017 y acumulados, SUP-REP-146/2017 y SUP-REP-159/2017, del 14 de septiembre de 2017, el 16 de noviembre de 2017 y el 20 de diciembre de 2017, respectivamente, todas a cargo de la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, la Sala Superior, en la sesión pública del 14 de febrero de 2018, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia 4/2018, de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña O Campaña. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES) (Jurisprudencia 4/2018, 2018).

Luego, en la resolución SUP-JRC-97/2018, del 30 de mayo de 2018, con el magistrado Reyes Rodríguez como ponente, la Sala Superior, en la sesión pública del 24 de octubre de 2018, aprobó por unanimidad de votos la tesis XXX/2018, de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña O Campaña. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA (Tesis XXX/2018, 2018).

²⁰ Posterior a la sentencia SM-JDC-400/2015 y acumulado, el concepto *express advocacy* sería utilizado por el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón en los asuntos SUP-REP-43/2019 —en el voto aclaratorio—, aunque se relaciona con propaganda calumniosa; SUP-REP-159/2017, y SUP-REP-49/2018, a pesar de que se relaciona con la adopción de medidas cautelares; en todos los casos, en forma previa a la introducción integral de los conceptos utilizados en la jurisprudencia comparada y la doctrina de la Corte Suprema de Estados Unidos de América al juicio SUP-REP-594/2018 y acumulados.

En resumen, la Sala Superior ha sostenido que para acreditar el elemento subjetivo es necesario que, a partir del análisis de caso, se reúnan dos características:

- 1) Que sean explícitas e inequívocas las manifestaciones del llamado al voto en favor o en contra de una persona o un partido político, de difusión de las plataformas electorales o de posicionamiento de alguien con el fin de obtener una candidatura.
- 2) Que el mensaje o las manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y, valorados en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.

La primera variable implica que la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación que se somete a su escrutinio, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad, llama al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicita plataformas electorales o posiciona a alguien con el fin de obtener una candidatura (Sentencia SUP-REP-146/2017, 2017, p. 18).

Así, en principio, solo deben considerarse prohibidas las expresiones que, al trascender al electorado, supongan un mensaje que se apoye en alguna de las expresiones que se mencionan enseguida: “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “emite tu voto por”, “[x] a [tal cargo]”, “vota en contra de”, “rechaza a” o cualquier otra que, de forma unívoca e inequívoca, tenga un sentido equivalente de solicitud de sufragio a favor o en contra de alguien (Sentencia SUP-JRC-194/2017 y acumulados, 2017, p. 25).

La finalidad de esta prohibición es prevenir y sancionar únicamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de legalidad y equidad en la contienda, pues no se justifica restringir contenidos del discurso político que no puedan, objetiva y razonablemente, tener ese efecto (Sentencia SUP-REP-159/2017, 2017, p. 34).

La segunda variable implica que la autoridad electoral competente advierta que el mensaje o las manifestaciones denunciados hayan trascendido al conocimiento de la ciudadanía.

El análisis en torno a la trascendencia de un mensaje, para definir si configura o no un acto anticipado de campaña, admite dos vías: la primera, a partir de valorar su contexto integral, y la segunda, atendiendo a las cargas argumentativas de las partes y las inferencias válidas que puedan generarse de los hechos acreditados. Por ello, entre otras variables del contexto en que se emite el discurso denunciado, las autoridades electorales deben analizar:

- 1) El auditorio al que se dirige el mensaje. Este debe dirigirse a una población relevante, de modo que debe valorarse el número de receptores para determinar si su emisión es trascendente en términos de su conocimiento público.
- 2) El tipo de lugar o recinto. En relación con la variable anterior, tratándose de actos públicos, como mítines o reuniones, debe evaluarse si el recinto es público o privado, si es de acceso libre o restringido.
- 3) La modalidad de la difusión. Esto, en razón de que permite valorar la trascendencia del mensaje en la ciudadanía y en el principio de equidad en la contienda (Sentencia SUP-JRC-97/2018, 2018, p. 28).

¿Volver al futuro?

El análisis de los actos anticipados de precampaña o campaña ya denotaba la influencia del derecho comparado, por el uso y análisis del *express advocacy*; sin embargo, con las resoluciones SUP-REP-594/2018 y acumulados y SUP-REP-700/2018 y acumulados, aunque están relacionadas con la contratación de tiempos en radio y televisión, encontraría un punto de inflexión con proyección al futuro en el estudio del elemento subjetivo a partir de los equivalentes funcionales.

SUP-REP-594/2018 y acumulados

La Sala Superior del TEPJF, en el expediente SUP-REP-594/2018 y acumulados,²¹ confirmó por mayoría de votos,²² el 24 de octubre de 2018, la decisión de la Sala Regional Especializada emitida en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-159/2018, relativa a establecer que el promocional elaborado por Mexicanos Primero, Visión 2030, A. C. y transmitido en radio y televisión, identificado como “¿Y si los niños fueran candidatos?” (Proyecto puente, 2019, 1:01),²³ viola la prohibición de contratar o adquirir propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, contenida en el artículo 41, base III, apartado A, párrafo tercero, de la CPEUM (Sentencia SUP-REP-594/2018 y acumulados, 2018, p. 1).

Los argumentos específicos en los que se sustenta la resolución, por economía, están más allá del alcance de este artículo. Sin embargo, debe destacarse y recomendarse la lectura del voto concurrente de los magistrados Reyes Rodríguez Mondragón y Felipe de la Mata Pizaña, por su relevancia en el futuro inmediato, ya que, en el marco de las razones de su concurrencia, presenta por primera vez, de manera amplia, los conceptos *express advocacy*, *issue advocay*, *sham issue advocacy* y *functional equivalents of express advocacy*, desarrollados por la jurisprudencia comparada y la doctrina de la Corte Suprema de Estados Unidos de América a partir del caso Buckley vs. Valeo. Posteriormente, se lleva a cabo un ejercicio de su aplicación al caso concreto.

SUP-REP-700/2018 y acumulados

El 24 de octubre de 2018, la Sala Superior del TEPJF confirmó por unanimidad, en el expediente SUP-REP-700/2018 y acumulados,²⁴ a cargo de la

²¹ A cargo de la ponencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales.

²² Con el voto en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez, quienes emitieron votos particulares, y con el voto concurrente de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón.

²³ Véase <https://www.youtube.com/watch?v=4lFQsLiHpH0>.

²⁴ A cargo de la ponencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales.

ponencia del magistrado Reyes Rodríguez, la resolución dictada por la Sala Regional Especializada en el procedimiento especial sancionador SRE-PES-262/2018, por el que se declaró existente la adquisición de tiempo en radio y televisión y la *culpa in vigilando* de los partidos políticos integrantes de la coalición “Juntos haremos historia”.

La controversia está relacionada con la impugnación de la multa impuesta por la Sala Regional Especializada a la candidata a diputada local del partido Morena por el principio de mayoría relativa en el Distrito XI, con sede en Xalapa, Veracruz, Ana Miriam Ferráez Centeno, y a Radio Favorita, S. A. de C. V., por la adquisición de tiempos en radio para influir en las preferencias electorales de la ciudadanía por la participación de la candidata durante el periodo de intercampana como titular del programa de radio *Espejos del alma*, en el cual presentó su opinión respecto a una variedad de temas, sin que se advierta alguna expresión relacionada con algún tema político o electoral.

La sentencia SUP-REP-700/2018 y acumulados puede considerarse una sentencia hito, al resolver por primera vez con base en la jurisprudencia comparada y la doctrina de la Corte Suprema de Estados Unidos de América, reseñadas previamente en el estudio del voto particular de la sentencia SUP-REP-594/2018 y acumulados. Los argumentos que reflejan la teoría comparada relacionada con los equivalentes funcionales son los siguientes:

Al respecto, resulta ilustrativa la distinción desarrollada por la jurisprudencia comparada y la doctrina de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, respecto a los conceptos de “*express advocacy*” (llamamiento expreso a votar o a no votar por una opción política), “*issue advocacy*” (llamamiento expreso a discutir temas de agenda pública) y “*sham issue advocacy*” (mensaje simulado o farsante para evitar una sanción derivada de un llamamiento expreso al voto); y en especial del denominado criterio del “*functional equivalent*” (equivalente funcional) como parámetros para determinar qué tipo de expresiones o manifestaciones deben considerarse como propaganda electoral.

La Suprema Corte estadounidense ha establecido diversos criterios con el objeto de explicar qué tipo de anuncios constituyen un llamamiento expreso a votar por una candidatura y cuáles no pueden ser categorizados como una llamada al voto.

Así, en un primer momento en la sentencia del caso *Buckley v. Valeo*, se determinó que únicamente constituirá un ejercicio de “*express advocacy*”, o llamamientos expresos al voto, incorporando las denominadas “*magic words*” (palabras mágicas) por incluir expresiones como “vota por”, “apoya”, “elige” o “vota en contra”, “rechaza” o “vence”.

Con este criterio se pretendió establecer una clara distinción entre los asuntos que llaman de manera expresa al voto a favor o en contra de un candidato y aquellos que promueven temas propios de una sociedad democrática que no implican una promoción a una candidatura (denominados *issue advocacy*). Así, se privilegiaban los mensajes que intentaban generar interés por un asunto legislativo siempre y cuando no involucrara una referencia a un candidato, a su carácter o a sus cualidades para un cargo. Así, a diferencia del concepto “*express advocacy*”, el “*issue advocacy*” (o “*pure issue advocacy*”), sólo alude a formas de comunicación o propaganda que no expresan ninguna solicitud de sufragio a favor o en contra de una opción política (propaganda neutra), y se limitan a plantean una postura ideológica respecto de alguna cuestión política, social o económica.

No obstante, el estándar adoptado en dicho caso, si bien contribuye a un debate público más abierto y plural, al limitar la restricción al uso de las denominadas “palabras mágicas” (“*magic words*”), no impide que se haga propaganda electoral encubierta. Para ello, a fin de evitar fraudes a la constitución o a la ley, son útiles los conceptos de “*electioneering communication*” (transmisión de mensajes con fines electorales en los medios de comunicación durante un periodo específico) (como está definido en la legislación estadounidense de 2002) y el de “*functional equivalents of express advocacy*” (equivalentes funcionales de los llamamientos expresos al voto) (conforme a la jurisprudencia estadounidense), con el cual se pre-

tende evidenciar la presencia de “*sham issue advocacy*”, es decir, de propaganda o comunicaciones que promueven o desfavorezcan perspectivas claramente identificables con un determinado candidato o partido político y que están elaboradas de forma cuidadosa a efecto de evitar usar las “palabras mágicas” o de superar el test relativo al “*express advocacy*”.

De esta forma, la doctrina y la jurisprudencia (caso *Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life*) comparada estadounidense ilustra la pertinencia de establecer criterios objetivos, a partir de nociones tales como los “***functional equivalents of express advocacy***” (equivalentes funcionales de los llamamientos expresos al voto), así como el examen denominado “***reasonable person test***” (valoración llevada a cabo por una persona razonable). Ello permite identificar elementos objetivos y previsibles para que los destinatarios de la normativa conozcan el alcance de la prohibición y, a la vez, se evita que se evada el cumplimiento de la ley en detrimento de la integridad del debate público.

En este sentido, la prohibición contenida en el artículo 41, base III, apartado A, párrafo tercero, constitucional, consistente en evitar que se difunda propaganda dirigida a “**influir en las preferencias electorales de los ciudadanos**” tiene por objeto evitar que personas físicas y morales evadan la prohibición de “*express advocacy*” contenida en el segundo supuesto (a favor o en contra de los partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular) y se vulnere con ello la equidad de la contienda. (Sentencia SUP-REP-700/2018 y acumulados, 2018, pp. 28-32)

La Sala Superior estableció que las herramientas para determinar en qué casos se pueden interpretar los mensajes como un equivalente funcional de apoyo expreso son las siguientes:

- 1) El análisis integral del mensaje. Se debe analizar la propaganda como un todo y no solamente como frases aisladas; es decir, se deben incluir los elementos auditivos (tonalidad, música de fondo, número de voces

- y volumen, entre otros) y los visuales (colores, enfoque de las tomas y tiempo en la pantalla o de audición, entre otros).
- 2) El contexto del mensaje. Este se debe interpretar en relación con el contexto externo en que se emite, es decir, la temporalidad, el horario de la difusión, la posible audiencia, el medio utilizado para su difusión, su duración, entre otras circunstancias relevantes (Sentencia SUP-REP-700/2018 y acumulados, 2018, p. 33).

Con base en lo anterior, se fijó que la doctrina de la promoción expresa o los elementos explícitos o llamamientos expresos no solo se actualiza cuando se emiten comunicaciones que incluyan palabras clave o determinadas, sino también cuando hace uso de los equivalentes funcionales, como las comunicaciones que, tomadas como un todo y con referencia contextual a actividades externas, pueden ser consideradas como un mensaje de apoyo a la victoria o derrota de uno o más candidatos plenamente identificados o identificables, o bien en su beneficio (Sentencia SUP-REP-700/2018 y acumulados, 2018, p. 34).

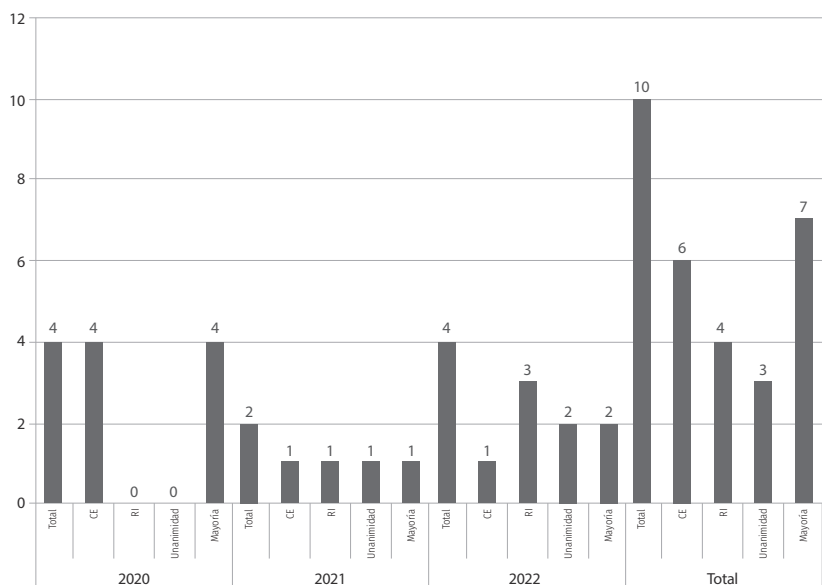
La Sala Superior concluyó que la conducta de la candidata denunciada, al presentarse como locutora durante 16 emisiones del programa, actualizó la infracción de adquirir tiempo en radio y que, con independencia del contenido, la aparición en radio o televisión de la imagen o el nombre de una persona candidata con registro es un equivalente funcional a un llamamiento expreso que la promueve electoralmente, en el marco de una prohibición de acceso a tiempos de radio y televisión (Sentencia SUP-REP-700/2018 y acumulados, 2018, pp. 40-41).

Publicidad relacionada con espectaculares

Entre las denuncias por actos anticipados de precampaña o campaña que reflejan, al menos en el imaginario colectivo, un mayor grado de polémica, controversia o insatisfacción, por tratarse de hechos que se consideran una simulación, un fraude a la ley o un abuso de un derecho, son precisa-

mente los denunciados a partir de publicidad en espectaculares que publicitan revistas o libros por parte de personas aspirantes o precandidatas.

Gráfica 3. Espectaculares



Nota: CE, confirmación de existencia; CI, confirmación de inexistencia, y RI, revocación de inexistencia.

Fuente: Elaboración propia.²⁵

En 2020, 2021 y 2022, la Sala Superior del TEPJF ha resuelto, con base en la muestra, un total de 10 asuntos relacionados con actos anticipados de precampaña o campaña denunciados a partir de publicidad en espectaculares, de los cuales en 6 se confirmó la existencia²⁶ (4 en 2020, 1 en 2021 y 1 en 2022) y en 4 se revocó la inexistencia²⁷ (1 en 2021 y 3 en 2022).

²⁵ Las fuentes se delimitaron en el apartado "Perspectiva de los actos anticipados de precampaña o campaña a partir de equivalentes funcionales".

²⁶ SUP-REP-63/2020, SUP-JE-75/2020, SUP-JE-77/2020, SUP-JE-84/2020, SUP-JE-4/2021 y SUP-JE-57/2021.

²⁷ SUP-REP-502/2021, SUP-JE-58/2022, SUP-JE-59/2022 y SUP-JE-111/2022.

Como se advierte, solo 3 asuntos fueron resueltos por unanimidad;²⁸ en los demás, se emitieron 1 voto concurrente²⁹ y 6 particulares.

Sin mayores consecuencias, 4 de 8 personas que se posicionaron lograron consolidar sus candidaturas: 2 gubernaturas,³⁰ 1 diputación federal³¹ y 1 presidencia municipal,³² es decir, 50 % de las personas denunciadas.

No obstante, a partir de 2021 el análisis de los anuncios espectaculares se volvió más estricto y, por lo tanto, se fue incrementando el número de sentencias que revocan la inexistencia de los actos anticipados de pre-campaña o campaña, a efectos de que los responsables realicen un estudio más exhaustivo, por medio de la metodología adecuada para analizar la existencia de equivalentes funcionales.

Juicio electoral SUP-JE-4/2021 y acumulado

El 4 de febrero de 2021, la Sala Superior del TEPJF, en el expediente SUP-JE-04/2021 y acumulado,³³ confirmó por mayoría de votos³⁴ la resolución PES/54/2020, dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, que declaró inexistentes las infracciones atribuidas a Juan Carlos Loera de la Rosa, diputado federal y aspirante a la gubernatura de Chihuahua; al partido Morena, o a quien resultara responsable, consistentes en promoción

²⁸ SUP-REP-502/2021, a cargo de la ponencia de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso; SUP-JE-57/2022, a cargo de la ponencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales, y SUP-JE-59/2022, a cargo de la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

²⁹ En el asunto SUP-REP-63/2020, un voto concurrente del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón; en los expedientes SUP-REP-75/2020, SUP-JE-75/2020, SUP-JE-77/2020 y SUP-JE-04/2021, un voto particular conjunto de la magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón; en la sentencia SUP-JE-58/2022, un voto particular del magistrado Indalfer Infante Gonzales, y en el expediente SUP-JE-111/2022, un voto particular del magistrado José Luis Vargas Valdez.

³⁰ Alma Carolina Viggiano Austria (Hidalgo) y Juan Carlos Loera de la Rosa (Chihuahua).

³¹ Krishna Karina Romero Velázquez (Estado de México) y Jorge Alfredo Lozoya Santillán (Chihuahua).

³² Jorge Alfredo Lozoya Santillán (Chihuahua).

³³ A cargo de la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, con la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso como encargada del engrose.

³⁴ Con el voto en contra de la magistrada Janine M. Otálora Malassis y del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formularon un voto particular conjunto.

personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de precampaña y campaña.

La controversia tuvo su origen en la acreditación de la difusión de 45 espectaculares en Ciudad Juárez y Chihuahua, Chihuahua, que promocionaban la venta en línea y la presentación del libro *Caminando por Chihuahua*, del referido diputado federal con goce de licencia, en el que aparecía el nombre y el rostro del autor, así como la imagen de la publicación literaria.

Respecto a la publicación denunciada, se concluyó que se trataba de propaganda comercial, al amparo del ejercicio de la libertad de expresión, comercial y cultural, sin que exista propaganda personalizada, haya quedado probado el uso de recursos públicos o se tratara de propaganda gubernamental o actos anticipados de precampaña o campaña.

El voto particular conjunto que formulan la magistrada Janine M. Otálora y el magistrado Reyes Rodríguez en el asunto SUP-JE-4/2021 y acumulado amerita un análisis más exhaustivo; sin embargo, por economía, se recomienda su lectura y estudio. Su importancia radica en que, de manera prospectiva, se fortalecen las bases para el estudio de los equivalentes funcionales, particularmente los relacionados con el análisis integral del mensaje y el contexto en que se emite.

En el voto particular se señala que, para determinar si la propaganda posicionaba o beneficiaba electoralmente al denunciado, el tribunal local debió determinar si puede ser interpretada de manera objetiva, como una influencia positiva para las aspiraciones electorales del diputado federal; esto es, si el mensaje es equivalente, en cuanto a su función, a un llamamiento al voto, como lo es posicionarse ante el electorado como una opción política real en la contienda por la gubernatura de la entidad (Sentencia SUP-JE-4/2021 y acumulado, 2021, p. 51).

Al respecto, la magistrada y el magistrado consideraron que, para determinar si la propaganda denunciada constituye o contiene un equivalente funcional de apoyo con fines electorales, la Sala Superior del TEPJF debió:

- **Analizar integralmente el mensaje:** No sólo los elementos que contiene, incluyendo colores, sino su **proporción**; esto es, cuál se destaca más y en qué proporción: la imagen del autor, su nombre, el nombre del libro, la forma y lugar de adquisición, la fecha de lanzamiento o la editorial, **para advertir lo que muestra con prioridad y con qué enfoque**, y
- **El contexto en el que se emite:**
 - Las **características particulares del posible beneficiado**, por lo que el Tribunal local debió corroborar y considerar lo señalado por los denunciados en torno a su carácter como diputado federal que se desempeñó como Delegado Estatal de Programas para el Desarrollo en Chihuahua de la Secretaría de Bienestar federal, que manifestó públicamente su interés de aspirar a la candidatura por la gubernatura del estado y que ha sido identificado como precandidato único de MORENA;
 - El **escenario de la contienda electoral**, en el cual puede ser particularmente relevante el método de elección interna conforme a la convocatoria correspondiente, por el valor que puede tener la sola identificación del candidato por los posibles electores como una opción política;
 - Las **particularidades de la publicidad**, en cuanto a su temporalidad, sistematicidad en la difusión, la posible audiencia, el medio utilizado para su difusión, su duración, y
 - Otras características relevantes que permitan observar la **autenticidad y espontaneidad** en el ejercicio del derecho para la publicidad o su ausencia, tales como, en el caso, la frecuencia de la publicación de libros por el autor, así como, en su caso, su temática y difusión, así como la frecuencia del formato de publicidad por parte de la editorial en casos similares; esto es, si se trata de una práctica comercial común de la editorial, en casos que no involucren actores políticos. (Sentencia SUP-JE-4/2021 y acumulado, 2021, pp. 52-53)

A partir de este voto particular conjunto es posible advertir un cambio en la forma de abordar el razonamiento en los casos relacionados con los espectaculares, mediante el empleo de diversos métodos o herramientas argumentativos para constatar si existe o no la violación alegada. Esta influencia se puede apreciar, por ejemplo, en la sentencia ST-JE-3/2021, que desde el punto de vista de quien suscribe es un referente obligado para adentrarse en la metodología a utilizar para analizar la existencia de equivalentes funcionales.

Criterios relevantes relacionados con la identificación de los equivalentes funcionales de los llamados expresos al voto

En 2021 surgió una renovada conciencia acerca de la necesidad de determinar una metodología para analizar los equivalentes funcionales de los llamados expresos al voto. El precedente se concretó con las sentencias SUP-REC-803/2021 y SUP-REC-806/2021; sin embargo, solo se reseñará la primera, ya que el estudio del estándar es igual en ambos casos.

Recurso de reconsideración SUP-REC-803/2021

El 7 de julio de 2022, la Sala Superior del TEPJF, en el expediente SUP-REC-803/2021, a cargo de la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, revocó por mayoría de votos,³⁵ en su integridad, la resolución dictada en el expediente SM-JE-151/2021 y SM-JE-156/2021, acumulados y, parcialmente, el fallo del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León en el expediente PES-050/2021, que declararon existentes las infracciones atribuidas a Movimiento Ciudadano y a Luis Donald Colosio Riojas, entonces candidato de dicho partido político a la presidencia municipal de

³⁵ Con el voto en contra del magistrado presidente José Luis Vargas Valdez, quien formula un voto particular, y la ausencia de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso.

Monterrey, Nuevo León, por actos anticipados de campaña, derivado de diversas publicaciones en sus respectivos perfiles en Facebook, las cuales podrían constituir promoción personalizada y actos anticipados de campaña, por lo que les impuso una sanción (Sentencia SUP-REC-803/2021, 2021, p. 1).

La Sala Superior estimó procedente el recurso porque a partir de su estudio se pueden adoptar estándares de importancia en relación con:

- 1) La figura de “posicionamiento electoral” en el contexto del estudio acerca de la posible actualización de actos anticipados de precampaña o campaña y la manera como se debe de evaluar en relación con los llamados expresos al voto o con sus equivalentes funcionales.
- 2) La metodología para analizar si un mensaje que no tiene llamados expresos al voto implica un equivalente funcional, como un ejercicio de precisión de una de las hipótesis contenidas en la jurisprudencia 4/2018 (Sentencia SUP-REC-803/2021, 2021, p. 11).

En el marco del análisis de la jurisprudencia 4/2018, la Sala Superior del TEPJF refirió que esta contempla dos supuestos diferenciados o grados de análisis del mensaje para determinar si la expresión objeto de estudio tiene o no una significación electoral, a saber:

- 1) Se considera que el mensaje es de apoyo o rechazo electoral cuando tiene manifestaciones explícitas o palabras “mágicas”, como “vota por”, “elige a”, “no votes por” (Sentencia SUP-REC-803/2021, 2021, p. 30).
- 2) Se considera que el mensaje es de índole electoral si, a pesar de no utilizar palabras “mágicas”, emplea cualquier otra expresión, también explícita, cuya significación sea equivalente a las palabras de apoyo o rechazo referidas.

En suma, si el mensaje o la publicación denunciada no contiene un llamamiento explícito al voto, entonces se produce una presunción, en el sentido de que implica un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión. Por lo tanto, será necesario que la autoridad desarrolle un análisis exhaustivo e integral para justificar si esa presunción es derrotada por elementos que permitan concluir, de manera objetiva y razonable, que el mensaje tiene un significado equivalente a la solicitud del voto, sin otorgarle un sentido distinto. Así, para que una expresión pueda considerarse equivalente de otra, su significado debe ser, inequívocamente, sin lugar a duda o confusión, el mismo que tendría una expresión apoyada en alguna de las palabras “mágicas”; esto es, debe ser una expresión que, en forma inequívoca, tenga una finalidad electoral (Sentencia SUP-REC-803/2021, 2021, p. 30).

- 3) La jurisprudencia señala cuáles son las finalidades que se consideran eminentemente electorales: llamar a votar a favor o en contra de una candidatura o un partido político, o bien publicar una plataforma electoral. Por lo tanto, posicionar a alguien con el fin de obtener una candidatura es una finalidad electoral. Este último elemento está referido a una actividad propia de una precampaña, por lo que no se estableció expresamente para ser aplicado a los actos anticipados de campaña (Sentencia SUP-REC-803/2021, 2021, p. 31).

Asimismo, la Sala Superior pudo advertir que la jurisprudencia 4/2018 no hizo referencia a los siguientes aspectos:

- 1) No señala de forma expresa el deber de motivar la equivalencia.
- 2) No explicita en qué condiciones es válido asumir que una expresión es equivalente a otra.
- 3) No indica qué alcance debe darse al concepto *posicionamiento* en los actos anticipados de campaña.

En virtud de lo anterior, con previa reiteración de algunas directrices establecidas para el análisis de los actos anticipados de campaña,³⁶ la Sala Superior precisó los elementos que no fueron lo suficientemente explicados en la jurisprudencia 4/2018 y expuso el tipo de argumentación exigible cuando una autoridad busca establecer la existencia de un equivalente funcional de un llamado expreso al voto, en los siguientes términos.

1. Deber de motivar la equivalencia funcional. La Sala Superior refiere que equivalencia implica una igualdad en cuanto al valor de algo, por lo que, tratándose de mensajes de índole electoral, la equivalencia supone que el mensaje denunciado puede equipararse o traducirse, de forma inequívoca, como un llamado a votar. En ese sentido, la existencia de esa equivalencia debe estar debidamente motivada; es decir, las autoridades que busquen establecer que una frase denunciada es equivalente a una expresión del tipo “vota por mí” están obligadas a motivarlo debidamente.

Por ello, es necesario que la autoridad electoral precise y justifique cuáles son las razones por las que las expresiones que identifica equivalen a un llamado al voto a favor o en contra de una opción electoral, considerando el sentido gramatical o coloquial de las palabras o frases empleadas, tanto en lo individual como en su conjunto, para de esa manera construir una inferencia respecto a la intención del mensaje o a que, necesariamente, tiene como resultado una influencia de tipo electoral (Sentencia SUP-REC-803/2021, 2021, p. 34).

³⁶ A saber:

- 1) El estudio de las expresiones debe ser objetivo para acotar la discrecionalidad judicial.
- 2) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación busca privilegiar la libre expresión y maximizar el debate público.
- 3) Entre las herramientas para determinar si las expresiones se traducen en un equivalente funcional de apoyo expreso, se encuentran verificar:
 - a) El análisis integral del mensaje.
 - b) El contexto del mensaje.

2. Elementos para motivar la equivalencia. La Sala Superior estableció que los elementos básicos para motivar la existencia de una equivalencia son:

- 1) Debe precisarse cuál es el tipo de expresión que es objeto de análisis; es decir, la autoridad resolutora debe identificar de forma precisa si el elemento denunciado que analiza es un mensaje —frase, eslogan, discurso o parte de este—, o bien cualquier otro tipo de comunicación de índole distinta a la verbal.
- 2) Debe establecerse cuál es el mensaje electoral de referencia que presuntamente se actualiza mediante equivalencia; es decir, la autoridad resolutora debe definir de forma clara cuál es el mensaje electoral que usa como parámetro para demostrar la equivalencia.

Así, la Sala Superior señala que, como lo prohibido es solicitar el voto, generalmente el parámetro podrá ser “vota por mí”; posteriormente, para ilustrarlo, establece como ejemplo lo siguiente:

Cuadro 1. Método para demostrar la equivalencia del mensaje

1. Parámetro (mensaje electoral prohibido)	2. Mensaje denunciado	¿Hay equivalencia de significado entre 1 y 2?
Vota por mí	Les quieren quitar su elección	No

Fuente: Sentencia SUP-REC-803/2021 (2021).

Como se puede advertir, un elemento relevante y necesario de la motivación es el deber de explicitar, con la mayor claridad y precisión, cuál es el mensaje prohibido que se utiliza como parámetro para llevar a cabo el análisis de equivalencia.

El mensaje electoral prohibido que se utiliza como parámetro generalmente está relacionado con aquellas expresiones que se consideran

eminentemente electorales, tales como llamar a votar a favor o en contra de una candidatura o un partido político o publicitar una plataforma electoral (Sentencia SUP-REC-803/2021, 2021, pp. 35-36).

- 3) Debe justificarse la correspondencia de significado; es decir, para que exista equivalencia debe actualizarse una correspondencia o igualdad en la significación de dos expresiones, esto es, entre el mensaje parámetro cuyo empleo está evidentemente prohibido y el mensaje denunciado.

En efecto, el deber de motivación de la autoridad resolutora es justamente establecer, de forma objetiva, por qué considera que el significado de dos expresiones diferenciadas es el mismo, o bien que tienen el mismo sentido. Así, en relación con el ejemplo del cuadro 1, se debería justificar por qué las expresiones 1 y 2 presentan o no el mismo significado.

En ese sentido, la Sala Superior precisó que algunos parámetros básicos para cumplir con el deber de justiciar la correspondencia de significado serían los siguientes:

- La correspondencia de significado debe ser **inequívoca**, tal como ya lo manda la Jurisprudencia 4/2018.
- La correspondencia debe ser natural y conservar el sentido de la expresión. Esto significa que la expresión denunciada debe poder **traducirse** de forma razonable y objetiva como una solicitud del tipo “vota por mí”.
- No puede acudirse a inferencias subjetivas para establecer la equivalencia.³⁷
- Es posible intentar establecer la intención del mensaje a partir de una racionalidad mínima, pero es necesario explicitar los parámetros que se utilizarán y los argumentos que justifican la conclusión.

³⁷ Véase, por ejemplo, la sentencia SUP-JE-75/2020 (2020).

- No solo es válido, sino necesario, acudir al contexto, en la medida que se expliquen los elementos que se consideran para ese efecto y cómo refuerzan o refutan el análisis de equivalencia de significados. (Sentencia SUP-REC-803/2021, 2021, pp. 36-37)

3. Actualización de un posicionamiento electoral. La Sala Superior considera, en relación con el empleo de la expresión “posicionamiento electoral”, que, en términos de la jurisprudencia 4/2018, los llamados expresos al voto o los equivalentes funcionales no deben entenderse como la consideración de una figura diversa.

Acerca del tema, sostiene que en los precedentes en los que ha revisado la actualización de actos anticipados de precampaña o campaña ha sido común la referencia a la idea de posicionamiento electoral o de posicionarse frente al electorado, pero entendida como la finalidad o consecuencia de un llamado expreso al voto, o bien de un mensaje que tiene un significado equivalente de forma inequívoca.³⁸

Al respecto, precisa que la noción de posicionamiento electoral no debe emplearse como una hipótesis distinta para tener por actualizado el elemento subjetivo, sino como una expresión para referirse a una de las finalidades electorales, como llamar a votar a favor o en contra de una candidatura o un partido político o publicitar una plataforma electoral, por lo que debe derivar necesariamente de una solicitud expresa del sufragio o de una manifestación con un significado equivalente en cuanto a su función, es decir:

lo señalado significa que la autoridad electoral a quien corresponde resolver un procedimiento sancionador no debe limitarse a señalar que determinadas frases o características de un mensaje o publicación posi-

³⁸ Como referencia, la Sala Superior propone consultar las sentencias SUP-JE-108/2021, SUP-JE-95/2021 y acumulados, SUP-JE-74/2021, SUP-JE-50/2021, SUP-JE-35/2021, SUP-JE-30/2021, SUP-JE-4/2021 y SUP-REP-33/2019.

ciona o beneficia electoralmente al sujeto denunciado, sino que es necesario que desarrolle la justificación de cuáles son las razones para dotarles de un significado que conlleve necesariamente esa consecuencia, ya sea por tratarse de un llamamiento expreso a ese respaldo o porque tiene un significado equivalente, sin lugar a una duda razonable. (Sentencia SUP-REC-803/2021, 2021, p. 38)

La Sala Superior, en razón de lo anterior, concluyó que el posicionamiento electoral es el resultado (consecuencia) del empleo de una solicitud de voto expresa o de una solicitud de voto mediante un equivalente funcional (Sentencia SUP-REC-803/2021, 2021, p. 38).

Sin duda, la metodología propuesta para la aplicación de la teoría de los equivalentes funcionales en torno a la posible actualización de actos anticipados de precampaña o campaña, a partir de la resolución del expediente SUP-REC-803/2021, por una parte, invita a un ejercicio más razonable y consciente de la jurisdicción y, por otra, exige un análisis más profundo acerca de los fines que realmente subyacen en los mensajes simulados.

Test de equivalentes funcionales

Las resoluciones SUP-REC-803/2021 y SUP-REC-806/2021, aunque no han integrado una jurisprudencia o una tesis aislada, establecen precedentes que resultan claros, así como socialmente útiles y necesarios para esbozar de manera integral un test de equivalentes funcionales a fin de acreditar los actos anticipados de precampaña o campaña, que debe cubrir, conforme a la jurisprudencia 4/2018, la tesis XXX/2018 y los demás precedentes abordados en este trabajo, al menos los siguientes rubros:

- 1) Elemento personal.
- 2) Elemento temporal.
- 3) Elemento subjetivo:³⁹
 - a) Expreso:
 - i) Manifestaciones expresas (*express advocacy*).
 - ii) Trascendencia a la ciudadanía:
 - Auditorio al que se dirige el mensaje.
 - Tipo de lugar o recinto.
 - Modalidad de la difusión.
 - b) Equivalente funcional:
 - i) Equivalente funcional (*functional equivalents of express advocacy*):
 - Análisis integral del mensaje.
 - Contexto del mensaje.
 - Características particulares del posible beneficiario.
 - Escenario de la contienda electoral.
 - Particularidades de la publicidad.
 - Otras características relevantes que permitan observar la autenticidad y espontaneidad en el ejercicio de un derecho.
 - Deber de motivación de la equivalencia funcional.
 - Elementos para motivar la equivalencia funcional.
 - Precisión del tipo de expresión que es objeto de análisis.
 - Mensaje electoral que presuntamente se actualiza mediante la equivalencia funcional.
 - Justificación de la correspondencia de significado, de manera inequívoca, objetiva y natural.

³⁹ En el caso de que el elemento subjetivo sea expreso, únicamente deberán acreditarse:

- 1) Las manifestaciones expresas (*express advocacy*).
- 2) La trascendencia para la ciudadanía:
 - a) El auditorio al que se dirige el mensaje.
 - b) El tipo de lugar o recinto.
 - c) La modalidad de difusión.

ii) Trascendencia a la ciudadanía:

- Auditorio al que se dirige el mensaje.
- Tipo de lugar o recinto.
- Modalidad de la difusión.

La metodología propuesta en las resoluciones SUP-REC-803/2021 y SUP-REC-806/2021, la jurisprudencia 4/2018, la tesis XXX/2018 y demás precedentes ha permitido la modulación y representación de un test de equivalentes funcionales que considera los elementos esenciales antes enlistados como una herramienta interpretativa y argumentativa que la magistratura emplea de hecho para verificar la posible actualización de actos anticipados de precampaña o campaña cuando se presentan equivalentes funcionales de los llamamientos expresos al voto.

Conclusión

El papel del tribunal constitucional en materia electoral debe ser resolver con independencia y objetividad, así como verificar que se sigan los criterios jurídicos emanados de este. Seguir parámetros objetivos en la implementación de la jurisprudencia electoral es fundamental para la unidad en el orden jurídico y la confianza en las decisiones del Tribunal Electoral (Rodríguez, 2021).

El TEPJF revisó y fortaleció su línea jurisprudencial relacionada con la acreditación del elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña o campaña mediante llamados expresos o equivalentes funcionales. En la opinión de quien suscribe, y sin demérito de las valiosas contribuciones de las magistradas y magistrados, a partir del impulso creativo del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y de la aplicación de la jurisprudencia comparada y la doctrina de la Suprema Corte de Estados Unidos de América.

El test de equivalentes funcionales puede ser de utilidad para los operadores jurídicos, particulares o, incluso, académicos, pero principalmente para los partidos políticos, las personas candidatas o los litigantes

que deseen conocer la metodología con la finalidad de plantear sus asuntos y alcanzar con mayor certeza sus objetivos. Lo anterior, dado que el conocimiento previo de los elementos y parámetros esenciales que sirven de base a la magistratura para resolver los asuntos puestos a su conocimiento permitirá reducir los márgenes de equivocación y, en su caso, judicialización de asuntos.

Sin duda, la Sala Superior, al establecer, a través de precedentes, la metodología para identificar los actos anticipados de precampaña o campaña a partir de equivalentes funcionales proporciona una orientación general acerca de una cuestión ampliamente controvertida. Esta metodología, al exigir un deber de motivación del equivalente funcional, causará un grado significativo de certidumbre en el futuro previsible; sin embargo, también estará sujeta a desafíos legales adicionales, a los que se debe estar muy atento.

Referencias

- Arce Corral, Rodolfo, y Blanco González, Oscar. (2021, 11 de marzo). El uso de los equivalentes funcionales: ¿cómo identificar los actos anticipados de campaña? *Justicia Abierta. Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón*. <https://blogreyes.te.gob.mx/el-uso-de-los-equivalentes-funcionales-como-identificar-los-actos-anticipados-de-campana/>
- Ferreira Rubio, Delia Matilde. (2013). Sobre la equidad electoral: dos miradas. *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 58, 11-20. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/67186>
- González de Cosía, Ana Cárdenas, y Rodríguez Mondragón, Reyes. (2018). La justicia abierta y los tribunales constitucionales: estrategias para construir legitimidad. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, IV(6), 98-120. <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/revista-digital/enero-junio-2018>
- Jurisprudencia 4/2018, ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=4/2018&tpoBusqueda=S&sWord=anticipados>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2020). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf
- Potter, Trevor, y Jowers, Kirk Lincoln. (2002). *Issue and express advocacy 2*. Brookings. <http://www.brook.edu/dybdocroot/gs/cf/sourcebk/IssueExpressAd.pdf>
- Potter, Trevor, Jowers, Kirk Lincoln, Corrado, Anthony, Mann, Thomas E., y Ortiz, Daniel R. (2005). Speech governed by federal election laws. En *The new campaign finance sourcebook* (pp. 205-231). Brookings Institution Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctvb1hrfd.11>

- Proyecto puente. (2019, 12 de febrero). *¿Y si los niños fueran candidatos? Spot de Mexicanos Primero defiende Reforma Educativa* [video]. YouTube. https://www.youtube.com/results?search_query=y+si+los+ni%C3%B1os+fueran+candidatos
- Rodríguez Mondragón, Reyes. (2021). *SUP REC 803 2021 y SUP REC 806 2021 REYES* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=mDAYonPZLfY>
- Sentencia SM-JDC-400/2015 y acumulado, Sala Regional Monterrey, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SM-JDC-0400-2015->
- Sentencia SRE-PSC-41/2021, Sala Regional Especializada, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SRE-PSC-0041-2021->
- Sentencia SUP-JE-75/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JE-0075-2020->
- Sentencia SUP-JE-4/2021 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JE-0004-2021->
- Sentencia SUP-JE-94/2022, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JE-0094-2022->
- Sentencia SUP-JRC-194/2017 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JRC-0194-2017>
- Sentencia SUP-JRC-97/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JRC-0097-2018>
- Sentencia SUP-REC-803/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-0803-2021->

- Sentencia SUP-REP-146/2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-0146-2017>
- Sentencia SUP-REP-159/2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-0159-2017>
- Sentencia SUP-REP-594/2018 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-0594-2018->
- Sentencia SUP-REP-700/2018 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-0700-2018->
- Tesis XXV/2012, ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2012). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXV/2012&tpoBusqueda=S&sWord=XXV/2012>
- Tesis XXX/2018, ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXX/2018&tpoBusqueda=S&sWord=anticipados>
- Villegas Alarcón, Luigui, y Villegas Alarcón, Raúl. (2020). El derecho fundamental de los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional a integrar autoridades electorales locales. Construcción de la línea jurisprudencial de la tesis I/2018. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 1(26), 305-344.

Derechos de voto pasivo y activo de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero en el proceso electoral 2020-2021

*Passive and active voting rights of Mexican citizens
abroad in the 2020-2021 electoral process*

Daniel Tacher Contreras (México)*

Fecha de recepción: 7 de marzo de 2022.

Fecha de aceptación: 26 de enero de 2023.

RESUMEN

En el presente artículo se analizan los asuntos relacionados con la ciudadanía mexicana residente en el extranjero que resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) mediante el establecimiento de acciones afirmativas que garantizaron candidaturas para la integración de la Cámara de Diputados en el proceso electoral 2020-2021; en el marco de este proceso, la Sala Superior resolvió un asunto relativo al derecho a votar en sedes diplomáticas. Con este conjunto de sentencias, el TEPJF impulsó el avance de los derechos políticos de las personas migrantes mexicanas.

PALABRAS CLAVE: voto y representación desde el extranjero, judicialización de la política.

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. dtacher@gmail.com.

ABSTRACT

This article analyzes judicial cases solved by the Superior Chamber of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary related to mexican citizens abroad, from the establishment of affirmative actions that guaranteed candidacies for the integration of the Chamber of Deputies in the electoral process 2020-2021. Within the framework of this same process, the Superior Chamber solved a case related to the right to vote in diplomatic headquarters. With this set of sentences, the Electoral Court promoted the advancement of the political rights of Mexican migrants.

KEYWORDS: vote and representation from abroad, judicialization of politics.

Introducción

El proceso electoral 2020-2021 significó el mayor avance en materia de derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, debido al reconocimiento al voto extraterritorial. En este proceso se garantizó el derecho a ser votado mediante resoluciones jurisdiccionales. Se puede decir que, además, se atestiguó la resolución de dos asuntos fundacionales para garantizar el ejercicio de los derechos de quienes residen en el extranjero: el SUP-REC-88/2020, relativo a la figura de la diputación migrante en Ciudad de México, y el SUP-RAP-21/2021, en el que se incorporaron acciones afirmativas que garantizaron la participación de esta ciudadanía en candidaturas para la integración de la Cámara de Diputados.

Las decisiones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que garantizaron el derecho a ser votado de la ciudadanía residente en el extranjero, y que abrieron la puerta para el debate de otros asuntos relevantes, condujeron a revisar las características que determinan que pueda afirmarse que una persona efectivamente reside en el extranjero, así como la idoneidad para representar a esta comunidad.

Estos pronunciamientos mostraron la factibilidad de judicializar las decisiones de las autoridades electorales administrativas para implementar acciones afirmativas en el ámbito local, e inclusive, por medio de la protección jurisdiccional, vincular a los congresos para legislar en torno a la materia.

En este artículo se hace un recuento de los asuntos que se derivaron de las sentencias fundacionales de la Sala Superior, y se analizaron 72 expedientes vinculados a las acciones afirmativas para integrar la Cámara de Diputados —los cuales, en su mayoría fueron acumulados—, cuyo eje central consiste en los mecanismos de selección de los partidos y el registro de aquellas candidaturas que pretendieron suplantar postulaciones en la acción afirmativa. A estos asuntos se sumaron cuatro juicios ciudadanos, que cuestionaron la imposibilidad de ejercer el voto de forma

presencial en las sedes diplomáticas, como lo establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

Contexto del voto desde el extranjero en el proceso 2020-2021

El proceso electoral 2020-2021 se caracterizó por ser el más grande, de acuerdo con el número de cargos a elegir, en el que todas las entidades del país contaron con elecciones y que, además, fue concurrente con los comicios federales de medio término. En este proceso pudo participar la ciudadanía residente en el extranjero proveniente de 11 entidades; en 9 de estas, para la elección de gobernador; en 1, para un escaño de representación específico, y en 1 más, para las diputaciones de representación proporcional en el Congreso local. Así, aunque no hubo votación para cargos federales, fue una elección local con sufragio desde el extranjero.

En dicho proceso se concretaron diversos aspectos de la reforma político-electoral de 2014, se atendieron aspectos relacionados con el registro de electores y los mecanismos de emisión del voto, y se brindó un marco de referencia para que las entidades incorporaran instrumentos de participación para su ciudadanía en el extranjero.

Los cambios que han fortalecido el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía residente en el extranjero implicaron, en primer lugar, el aumento de entidades que incorporaron la votación para la elección del ejecutivo local y, en segundo lugar, mecanismos de representación. Previo a la reforma de 2014, solamente tres entidades (Ciudad de México, Chiapas y Michoacán) pudieron votar desde el extranjero. En Zacatecas, estado pionero en el tema, se habían integrado dos diputaciones para residentes binacionales, pero sin voto. No obstante, con dicha reforma, el proceso de armonización legislativa tuvo como consecuencia la incorporación de este derecho en un total de 23 entidades.

Entre 2014 y 2021 se fueron sumando entidades a la participación desde el exterior. Además de las 3 primeras, 12 entidades integraron a su ciu-

dadanía residente en el extranjero, de tal modo que, para la elección de 2021, se incorporarían a esta experiencia otras 5, quedando solamente Durango a la espera de su primera experiencia. Así, de las 21 entidades que han legislado los derechos de la ciudadanía residente en el extranjero, prácticamente todas tienen experiencia en la materia.

Cuadro 1. Entidades con votaciones desde el extranjero

Entidades	Año de elección
Michoacán	2007, 2013, 2015
Ciudad de México	2012, 2018
Chiapas	2012, 2015, 2018
Baja California Sur	2015
Colima	2015
Aguascalientes	2016
Oaxaca	2016
Zacatecas	2016
Estado de México	2017
Coahuila	2017
Puebla	2018
Morelos	2018
Guanajuato	2018
Yucatán	2018
Jalisco	2018

Fuente: Elaboración propia con base en Tacher (2022).

En el proceso de 2021, la votación para la ciudadanía residente en el extranjero tuvo como componente central haber sido una elección enteramente local. En el ámbito federal, la reforma política incorporó la votación para la elección del Senado y, respecto a las consultas populares no se incorporó la votación para la Cámara de Diputados. En esa ocasión, las entidades con votación desde el extranjero no concurrieron con la elección federal.

Como se ha señalado, en la votación desde el extranjero, participaron 11 entidades; en 5 ya se contaba con alguna experiencia previa: Baja California Sur, Ciudad de México, Colima, Jalisco y Zacatecas; en 5, por primera

vez, se realizaría el proceso extraterritorial: Chihuahua, Guerrero, Querétaro, Nayarit y San Luis Potosí. En esta elección, la ciudadanía en el extranjero participó en la elección de diversos cargos de acuerdo con su entidad, lo que refleja otro componente particular de ese proceso.

Cuadro 2. Relación de entidades y cargos de elección en el proceso electoral 2020-2021

Entidades	Cargo a elegir
Baja California Sur Colima Chihuahua Guerrero Michoacán Nayarit Querétaro San Luis Potosí Zacatecas	Gubernatura
Jalisco	Diputación de representación proporcional
Ciudad de México	Diputación migrante

Fuente: Elaboración propia con base en <https://votoextranjero.mx>.

Por otro lado, el proceso electoral 2020-2021 también fue el marco en el que se desarrollaron acciones tendientes de la protección y ampliación de los derechos políticos de diversos grupos en desventaja, que eran subrepresentados y discriminados. Como en procesos electorales anteriores, el Instituto Nacional Electoral (INE) acordó nuevas medidas afirmativas con base en el principio de progresividad en derechos, a fin de consolidar la representación óptima de los pueblos originarios en la Cámara de Diputados.

Derivado de ello, el Consejo General del INE emitió dos acuerdos. El primero fue el acuerdo INE/CG308/2020, en el que se retomaron los 13 distritos electorales del proceso previo como base mínima para la postulación de candidaturas indígenas y se estableció como plazo el 23 de octubre de 2020 para que los partidos políticos establecieran los criterios de selección; el segundo acuerdo, emitido con clave INE/CG572/2020, determinó un total de 21 distritos —de 28 reservados para personas indígenas—, de los cuales, 11 deberían ser para mujeres.

Este segundo acuerdo fue impugnado por cinco partidos políticos —Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Partido Encuentro Solidario (PES) y Partido Acción Nacional (PAN)— y por un ciudadano, y los seis recursos fueron acumulados en el expediente SUP-RAP-121/2020. En sus resolutivos, el Tribunal estableció que el INE debía determinar con puntualidad los 21 distritos correspondientes a personas indígenas y no dejar esta decisión al arbitrio de los partidos y las colaciones. Por otro lado, la sentencia reconoció a la persona que cuestionó el acuerdo, por considerar que este era omiso al no incorporar acciones afirmativas para un grupo especialmente vulnerable, a saber, el de las personas con discapacidad.

La Sala Superior señaló que las acciones afirmativas tenían que garantizar la participación de candidaturas correspondientes a aquellas personas que, cultural y socialmente, se encuentran en situación de vulnerabilidad. Así, se instruyó al Consejo General del INE para diseñar medidas afirmativas, a fin de incorporar en forma transversal a otros grupos en esta misma situación.

En acatamiento a la sentencia, el 15 de enero de 2021, el INE aprobó el acuerdo INE/CG/18/2021, por el que se modificaron las acciones afirmativas e incorporaron, además de personas indígenas, a personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual; sin embargo, con ello omitió a un grupo que ha sido señalado como población en desventaja: el de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.

Así, ante la exclusión de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, se presentaron juicios ciudadanos. Al mismo tiempo, el PVEM, PT, PES y PAN presentaron recursos para inconformarse con el acuerdo, buscando su inaplicación.

Por lo anterior, el asunto acumulado en la sentencia SUP-RAP-21/2021 estudió la pertinencia de emitir acciones afirmativas para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. En su análisis, la Sala Superior se centró en tres temas principales: requisitos de elegibilidad, reglas de cam-

paña y sobrefiscalización y financiamiento. En cuanto a los requisitos de elegibilidad,

la Sala Superior se ha pronunciado, en repetidas ocasiones, en el sentido de que la finalidad de este requisito consiste en que exista una relación entre la persona representante o gobernante con la comunidad a la que pertenecen las y los electores. (Sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, 2021, p. 63)

En materia de campañas, no existe imposibilidad para hacerlas por la vía de las candidaturas de representación proporcional, y, en cuanto a la fiscalización y al financiamiento, tampoco se encontraron elementos normativos que impliquen tratos diferenciados que afecten el ejercicio del derecho a la participación política.

En consecuencia, la Sala Superior vinculó al INE a emitir medidas afirmativas para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero en este proceso electoral, además de realizar un estudio acerca del funcionamiento de las acciones afirmativas y determinar posibles ajustes para procesos futuros. Lo más relevante es que se da

vista al Congreso de la Unión para que, en el ámbito de sus atribuciones, lleve a cabo las acciones pertinentes, necesarias y suficientes, para garantizar a las personas mexicanas residentes en el extranjero el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales, por ejemplo, a través de la creación de la diputación migrante. (Sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, 2021, p. 72)

*Sentencia SUP-JDC-346/2021 y acumulados.
Residencia como criterio para acceder a la acción
afirmativa migrante*

En el acuerdo INE/CG160/2021, por el cual se acató la sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se determinó la obligación de los partidos políticos de postular al menos una fórmula de migrantes en cada una de sus listas de representación proporcional. Estas candidaturas se debieron presentar de modo que se garantizara la paridad de género, en la medida de lo posible, de tal forma que la relación entre géneros sea de 3 a 2.

En cuanto a los requisitos para la postulación de candidaturas, el acuerdo establece que las personas podían acreditar su pertenencia a la comunidad migrante con alguno de estos medios:

- 1) Credencial para votar desde el extranjero.
- 2) Inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero (LNERE).
- 3) Tener una membresía activa en organizaciones de migrantes; haber impulsado o promovido la defensa de los derechos de los migrantes, o realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante.
- 4) Presentar cualquier otra evidencia documental que pudiera resultar idónea para acreditar el vínculo con la comunidad migrante, sujeto a la valoración de esta autoridad.

La tercera opción señalada abría una ambigüedad que podía interpretarse de dos formas: una persona que hubiere sido migrante residente en el extranjero y que se encuentre en situación de retorno, o bien, quien, sin ser residente en el extranjero, pero que demostrara trabajo a favor de esta comunidad, podría ser postulada en esta acción afirmativa. Ante esto, 17 personas, todas residentes en Estados Unidos de América, presentaron medios de impugnación respecto al acuerdo.

Esta acción colectiva es el resultado de la capacidad de organización de quienes residen en el extranjero; el repertorio de acción de los movimientos sociales constituye un ejemplo de su capacidad para judicializar sus demandas. En este caso, la acumulación hecha por la Sala Superior consistió en la presentación de escritos individuales de los miembros del Colectivo de Federaciones y Organizaciones Mexicanas en Estados Unidos (Colefom).

Para las personas que impugnaron el acuerdo, el tercer criterio para el registro de candidaturas no necesariamente haría que se cumpliera con garantizar la efectiva representación de la ciudadanía en el extranjero. De acuerdo con las personas impugnantes, se abría la posibilidad de registrar candidaturas simuladas.

En el razonamiento de la Sala Superior, se recordó que la naturaleza de esta acción afirmativa consiste en enfrentar situaciones de discriminación estructural y, por lo tanto, genera condiciones desventajosas para el ejercicio de derecho.

Con base en lo expuesto, es que los actores tienen razón en el sentido de que la vulnerabilidad que sufren como grupo en situación de desventaja está directamente relacionada con la residencia en el extranjero y, por lo tanto, para que la medida afirmativa cumpla los objetivos que se propone es necesario que, en principio, únicamente personas mexicanas residentes en el extranjero se beneficien de la medida afirmativa. (Sentencia SUP-JDC-346/2021 y acumulados, 2021)

Por lo tanto, en el expediente SUP-JDC-346/2021 y acumulados, la Sala Superior determinó corregir el acuerdo INE/CG160/2021. Con el objetivo de cumplir con la acción afirmativa migrante, las candidaturas únicamente podían registrarse si se trataba de personas residentes en el extranjero, y la condición de residencia en el extranjero se debería acreditar con los documentos señalados por el INE o cualquier otro elemento que genere convicción, en plenitud de las atribuciones del Instituto.

La posibilidad que las personas migrantes y residentes en el extranjero puedan acreditar su calidad de migrantes o residentes en el extranjero con cualquier otro medio de convicción permite mayor apertura para que las personas interesadas puedan acceder a una candidatura reservada para ese grupo en situación de vulnerabilidad.

En consecuencia, los partidos políticos postulantes podrán presentar cualquier documentación idónea o que consideren necesaria para acreditar la calidad de migrante y residente en el extranjero, la cual deberá ser valorada por el INE. (Sentencia SUP-JDC-346/2021 y acumulados, 2021)

Registro de candidaturas

Uno de los principales problemas en la implementación de las acciones afirmativas es el registro de candidaturas. Cuando la paridad de género se atendía mediante acciones afirmativas, estas fueron depurándose y mejorando los mecanismos para su implementación; entonces, dichos problemas se centraban en la simulación de registros por medio de postulaciones en posiciones desfavorables, en las cuales se colocaban suplentes que, finalmente, tomarían posesión (efecto Juanito).

En el caso de las acciones afirmativas para grupos en situación de desventaja, discriminados o subrepresentados, las simulaciones proliferaron. En las postulaciones de candidaturas para personas indígenas, la autoadscripción sin calificación resultó en registros falsos; paulatinamente, el proceso se fue depurando hasta llegar a su calificación.

También se encuentran los procedimientos partidistas para dar cumplimiento a la postulación de candidaturas, aunque se debe determinar cuáles son los medios idóneos para llevar a cabo este proceso. En el caso de las diputaciones migrantes, al postularse por la vía de la representación proporcional, el criterio de selección quedó en manos de las dirigencias partidistas. Para el cumplimiento de las acciones afirmativas enfocadas en la ciudadanía residente en el extranjero, los partidos políticos contaron con poco tiempo para ajustar sus mecanismos de selección.

Al respecto, es importante recordar que el 24 de febrero de 2021 se aprobó el recurso SUP-RAP-21/2021; las modificaciones realizadas al acuerdo INE/CG160/2021 se realizaron el 24 de marzo de 2021, en acatamiento al medio SUP-JDC-346/2021, y el límite para el registro de candidaturas se celebró el 3 de abril de 2021. En este contexto, se presentaron diversos recursos en contra de los medios de selección; estos casos se observan en dos formas: un grupo contra las instancias partidistas y otro grupo contra el acuerdo INE/CG337/2021.

Procesos internos de selección

En el caso de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, los partidos Morena y PAN fueron impugnados por su proceso de selección interno en cumplimiento a las acciones afirmativas. Así, mientras que Morena fue el más impugnado por sus militantes, con 7 asuntos, el PAN fue impugnado en 5 casos.

Impugnaciones acerca de las designaciones de Morena

Para el cumplimiento de las acciones afirmativas, la Comisión Nacional de Elecciones de Morena publicó el 15 de marzo de 2021 el acuerdo de la Comisión Nacional de Elecciones de Morena por el que, en cumplimiento a los acuerdos INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021 del Instituto Nacional Electoral, se garantiza postular candidaturas con acciones afirmativas dentro de los primeros 10 lugares de las listas correspondientes a las 5 circunscripciones electorales para el proceso electoral federal 2020-2021.

En este acuerdo, la Comisión Nacional de Elecciones se reservó la postulación en los primeros 10 lugares de las listas de representación proporcional; con ello, se evitó realizar el procedimiento de insaculación establecido en los estatutos partidistas, debido a que este no garantizaba el cumplimiento de las acciones afirmativas.

Entre los actores que impugnaron los acuerdos de la Comisión Nacional de Elecciones se encuentra Martha García Alvarado, quien se ostentó co-

mo dirigente nacional de Morena en el exterior y que fue la parte actora de los medios SUP-JDC-476/2021, SUP-JDC-699/2021, SUP-JDC-856/2021 y SUP-REC-442/2021 (todos los expedientes fueron radicados en distintas ponencias).

En el primer medio de impugnación, el agravio consistió en que la Comisión Nacional de Elecciones no tomó como base la lista que la actora presentó para la postulación de las candidaturas migrantes. En el caso SUP-JDC-476/2021, el medio fue reencauzado a la instancia partidista, toda vez que no se había agotado esta; ya en la instancia partidista, fue registrado con el expediente CNHJ-CM-813/2021, y se desechó el 14 de abril de 2021. Inconforme con esta resolución, la parte actora nuevamente presentó un juicio ciudadano que se radicó en el expediente SUP-JDC-699/2021; en este caso, el recurso confirmó el acuerdo impugnado, toda vez que se consideró que la promovente no demostró tener interés legítimo. Al respecto, el interés legítimo se contempló en la persona que hubiera sido aspirante a la candidatura señalada.

A pesar de haber agotado los medios ante la Sala Superior, la promovente se volvió a presentar para impugnar el asunto SUP-JDC-699/2021. El escrito de demanda se presentó en dos medios distintos: un juicio de protección de derechos y un recurso de reconsideración. Los escritos presentados fueron radicados con los números de expediente SUP-JDC-856/2021 y SUP-REC-442/2021, por lo que fueron acumulados al primero.

Por regla general, el desechamiento corresponde porque se cuestiona una sentencia dictada por la Sala Superior. Pero, en este caso, resalta su desechamiento porque el juicio se presentó mediante el sistema de juicio en línea y porque este fue firmado digitalmente por un tercero —a saber, por Ángel Barrientos Ortiz—; por lo tanto, se considera que el medio carece del requisito formal de firma autógrafa para autenticar la voluntad de Martha García Alvarado. Al respecto, la actora es quien debió presentar el medio con su firma electrónica, ya que el sistema requiere que dicha firma

corresponda con la persona promovente. Esta consideración es coincidente con el juicio SUP-JDC-629/2021, también presentado contra Morena.

Por otro lado, se presentaron dos escritos en los cuales no se señala el medio de impugnación correspondiente; los cuales fueron registrados como asuntos generales 92 y 95. En ambos casos, se impugnó la selección de la candidatura por la acción afirmativa migrante en la cuarta circunscripción y los asuntos fueron presentados directamente ante la Sala Superior, es decir, no agotaron la instancia partidista. Como resultado, se determinó reencauzar ambos escritos a la Comisión de Honestidad y Justicia de Morena, donde fueron desechados por extemporáneos.

Finalmente, están los asuntos SUP-JDC-429/2021, SUP-JDC-483/2021 y SUP-JDC-629/2021. El primero de estos se reencauzó a la instancia partidista, por no haberse agotado el procedimiento interno; en la resolución correspondiente, el partido determinó su desechamiento, por lo que la actora recurrió de nuevo a la autoridad jurisdiccional. En el segundo medio, con clave SUP-JDC-629/2021, se procedió su desechamiento, toda vez que fue presentado con la firma electrónica de un tercero y no con la de la parte actora.

Por su parte, en el caso SUP-JDC-483/2021 se escindió; una parte del expediente se reencauzó a la instancia partidista para que esta expusiera las razones por las cuales la persona promovente no fue postulada en la acción afirmativa migrante; la otra parte del asunto que impugnó la candidatura correspondiente a la segunda circunscripción será expuesta más adelante.

Impugnaciones acerca de las designaciones del Partido Acción Nacional

En el Partido Acción Nacional se observan dos tipos de recursos presentados: el primero corresponde al medio SUP-JDC-1040/2021, en el cual se impugna la decisión de la instancia partidista para registrar a los actores en las fórmulas de candidaturas a diputaciones federales migrantes, y

el segundo conjunto de recursos se abocó a impugnar el acuerdo INE/CG337/2021 por el que, en ejercicio de la facultad supletoria, se registran las candidaturas de diputaciones al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y las coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral 2020-2021.

En el expediente SUP-JDC-1040/2021, la Sala Superior determinó desecharlo. Primero, los actores se presentaron ante la Sala Regional Ciudad de México, pero esta, al hacer notar que se trataba de impugnaciones contra el registro de candidaturas federales, lo reencauzó. Una vez en la Sala Superior, se concluyó que la resolución del partido fue correcta, toda vez que los actores presentaron sus recursos de forma extemporánea.

En el segundo conjunto de asuntos relativos al acuerdo INE/CG337/2021 se encuentran al menos cinco en contra de las postulaciones del PAN, pero, en tres casos (los recursos SUP-JDC-742-2021, SUP-JDC-824-2021, SUP-JDC-934-2021) el actor promovente impugnó de forma extemporánea, por lo que se desecharon de plano.

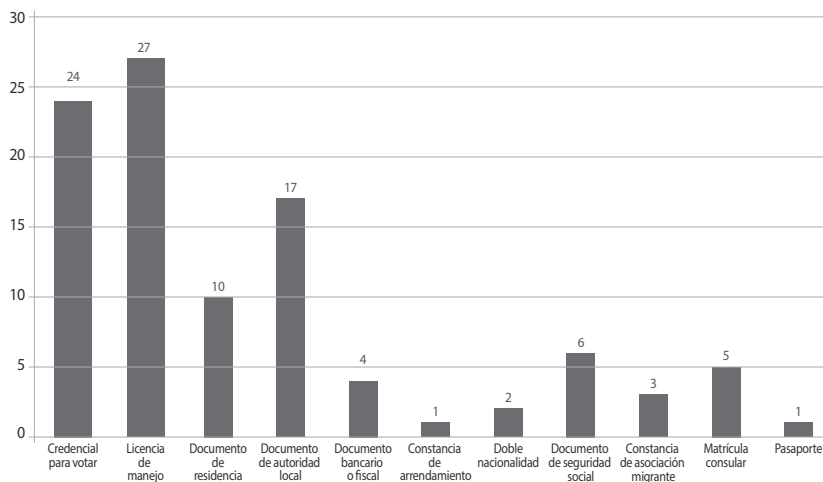
Recursos en contra del acuerdo INE/CG337/2021 en materia de documentación

Los cuatro grupos adicionales que se incorporaron en las acciones afirmativas en el proceso electoral 2020-2021 enfrentaban las mismas problemáticas. En particular, para las personas residentes en el extranjero, el criterio central se encuentra en la residencia. Al respecto, se abre una pregunta, ¿qué documentos son idóneos para demostrar la calidad de residente en el extranjero?

La documentación presentada podría ser amplia y variada. Al momento del registro se presentaron 11 documentos distintos que buscaron acredi-

tar la condición de residente en el extranjero, incluidos aquellos certificados que acreditaban la doble nacionalidad; este universo de documentos abrió la posibilidad de encontrar posibles candidaturas que suplantarán a las personas de este grupo. De dicho universo, los documentos más comunes fueron, en primer lugar, licencias de manejo, seguido de credenciales para votar expedidas en el extranjero y, en tercer lugar, documentos de identidad emitidos por alguna autoridad local. En el proceso se impugnaron 14 % de las candidaturas.

Gráfica 1. Documentación presentada para el registro de las candidaturas



Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdo INE/CG337/2021 (2021).

Todas las impugnaciones tuvieron en común el cuestionar la residencia efectiva de las personas candidatas. Tres de estas se interpusieron contra candidaturas del PAN; dos, contra el Partido Revolucionario Institucional (PRI); una, contra el PT, y dos, contra Morena. Cuatro de los medios presentados prosperaron y obligaron la sustitución de candidaturas.

Los recursos que tuvieron como efecto la sustitución de candidaturas fueron los siguientes:

- 1) SUP-JDC-483/2021 y acumulados
- 2) SUP-JDC-559/2021
- 3) SUP-JDC-648/2021 y acumulado

Al estudiar cada uno de estos recursos, se pueden identificar los criterios de la Sala Superior empleados para determinar cuál es la documentación que corrobora si una persona candidata es, en efecto, residente en el extranjero.

Sentencia SUP-JDC-483/2021 y acumulados

Este juicio acumuló 14 recursos presentados contra 3 candidaturas: 2 correspondientes al PRI y 1 a Morena; esto es, respectivamente, los registros de César Augusto Aguirre Sánchez, Sader Pedro Matar Orraca y Mirna Zabeida Maldonado Tapia, como candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional con base en la figura de la acción afirmativa migrante.

La acumulación de este asunto es el reflejo de la confianza generada por el TEPJF en la ciudadanía residente en el extranjero. Por un lado, un conjunto de los medios presentados fueron impulsados por los miembros del Colefom, quienes habían impugnado previamente los requisitos de elegibilidad; por el otro lado, en otro grupo de actores se encuentran miembros de la organización Fuerza Migrante, la cual impulsó el medio de impugnación resuelto en el expediente SUP-RAP-21/2021.

De igual manera, los asuntos muestran el grado de vigilancia ciudadana que impulsó y acompañó al proceso para impeler las acciones afirmativas. Se trata de la reiteración de una estrategia para judicializar los asuntos políticos desde las organizaciones, desde abajo.

Caso Mirna Zabeida Maldonado

Para su registro, la candidata presentó una carta emitida por un club migrante. Dicho documento no debió considerarse válido a la luz de la sentencia SUP-JDC-346/2021 y acumulados, que determinó como documentación válida para el registro de candidaturas migrantes los siguientes:

- 1) Credencial para votar con fotografía emitida en el extranjero.
- 2) Inscripción —actual o en el proceso 2017-2018— al listado nominal de electores residentes en el extranjero.
- 3) Documentos que acrediten residencia en el extranjero, cuya validez debió ser evaluada por el INE.

En su momento, la Sala Superior señaló que la realización de acciones para el impulso de los derechos de ese grupo o cualquier prueba documental para acreditar el vínculo con esa comunidad son elementos que sirven para justamente determinarlo, aunque ello no implica la residencia fuera de México. Por ende, lo procedente es precisar la forma en la que se podrá acreditar la condición de migrante; así, la calidad de migrante y residente en el extranjero se podrá acreditar, además de la documentación señalada por el INE en el acuerdo controvertido, con cualquier otro elemento que genere convicción.

Para el registro, Morena buscó acreditar el carácter de migrante de la parte actora mediante un escrito privado fechado el 25 de marzo de 2021, en el que se refiere como asunto la acreditación del comprobante de domicilio, dirigido a quien corresponda, en el que se dice lo siguiente:

Por este conducto hago constar que la C. Mirna Zabeida Maldonado Tapia, bajo protesta de decir verdad apercibido de las penas que incurren los falsos declarantes, manifiesto que tiene su domicilio en 2111 Almanor St. Oxnard Ca. 93036. Desde 2011 teniendo 10 años y tres meses viviendo en dicho domicilio. La presente se extiende a petición del solicitante. (Sentencia SUP-JDC-483/2021 y acumulados, 2021)

Este documento fue firmado por Rolando Carrillo, como propietario del inmueble, en el que María G. Magaña y Claudia González figuran como testigos.

Dicho documento fue presentado, supuestamente, por Rolando Carrillo ante el notario público de Ventura County, California, Rodolfo D. Camacho; en el documento se aprecia la leyenda “un notario público u otro funcionario que complete este certificado verifica únicamente la identidad de la persona que firmó el documento, al cual este certificado está adjunto, y no la veracidad, precisión o validez de dicho documento”¹ (Sentencia SUP-JDC-483/2021 y acumulados, 2021).

De acuerdo con la Sala Superior, el documento es un indicio de que la actora tiene ciertos años viviendo en un domicilio en Estados Unidos de América, pero no demuestra la residencia en el extranjero.

En contraste, en la documentación presentada para su registro se incluye:

- 1) Solicitud de registro como candidata; en esta, la actora señala que tiene 30 años residiendo en Fresno, California.
- 2) Copia del comprobante de la credencial de elector, con domicilio ubicado en Fresno, California.
- 3) Formulario de aceptación de candidatura; en este formulario se establece que su ocupación es la de diputada federal por el principio de mayoría relativa en el Distrito 1.

Lo anterior permite concluir que Mirna Zabeida Maldonado Tapia, como diputada federal, reside en México, y no en el extranjero. En consecuencia, la Sala Superior determinó que no se acredita la calidad de ciudadana migrante residente en el extranjero.

¹ El original en inglés es como sigue: “A Notary Public or other officer completing this certificate verifies only the identity of the individual who signed the document, to which this certificate is attached, and not the truthfulness, accuracy or validity of that document”. Traducción propia.

Caso César Augusto Aguirre Sánchez

En el mismo medio de impugnación, se resolvió la situación de dos candidaturas del PRI: César Augusto Aguirre Sánchez, propietario en el número 10 de la primera circunscripción, y Sader Pedro Matar Orraca, propietario en el número 10 de la segunda circunscripción. En este caso, solamente procedió la sustitución del primer candidato impugnado.

El problema no se centró en acreditar la residencia en el extranjero de Aguirre Sánchez, ello quedó demostrado plenamente al presentar credencial para votar expedida en la sede diplomática; el punto es que, siendo residente en el extranjero, no es originario de las entidades que conforman la primera circunscripción. Así, la Sala Superior determinó lo siguiente:

Este candidato, aunque cumple con el requisito de ser mexicano residente en el exterior, no es originario de ninguno de los Estados que comprenden la primera circunscripción. Agrega que, se sabe, por el propio dicho de Cesar Augusto Aguirre Sánchez, que es originario de Oaxaca, Estado que es parte de la tercera circunscripción.

Así, aducen que, Cesar Augusto Aguirre Sánchez es vecino de la ciudad de Passaic, Nueva Jersey, Estados Unidos de Norte América y es originario de Oaxaca, México. (Sentencia SUP-JDC-483/2021 y acumulados, 2021)

Por tal motivo, la Sala Superior determinó la sustitución de la candidatura en cuestión.

Sentencia SUP-JDC-559/2021

En este recurso solamente se impugnó el registro de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales como candidato migrante del PAN a una diputación de representación proporcional por la acción afirmativa para personas migrantes, en el número 6, de la lista de la tercera circunscripción plurinominal.

Caso Jorge Alberto Nordhausen Carrizales

Para su registro en la acción afirmativa correspondiente a la diputación migrante, el impugnado presentó los siguientes documentos:

- 1) Copia certificada del acta de nacimiento de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, expedida por la ciudad de McAllen, Texas, el 12 de noviembre de 1975.
- 2) Copia certificada del título de licenciatura expedido por la Universidad de Texas en Austin el 19 de diciembre de 1998.
- 3) Copia certificada de la declaración de impuestos en Estados Unidos de América de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, correspondiente al ejercicio fiscal de 2016.
- 4) Copia certificada de la factura de los contadores de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, por la declaración fiscal de 2016 en Estados Unidos de América, expedida el 16 de agosto de 2018.
- 5) Copia certificada de la declaración de impuestos en Estados Unidos de América de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, correspondiente al ejercicio fiscal de 2017.
- 6) Copia certificada de la factura de los contadores de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, por la factura fiscal de 2017 en Estados Unidos de América, expedida el 16 de agosto de 2018.
- 7) Factura de la compañía de teléfono en Estados Unidos de América, dirigida a Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, expedida el 14 de noviembre de 2019.
- 8) Copia certificada de la licencia de manejo del estado de Texas, expedida el 9 de enero de 2020 a favor de Alberto Nordhausen Carrizales.
- 9) Copia certificada del estado de cuenta de un banco en Estados Unidos de América, dirigida a Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, expedida el 25 de marzo de 2021.
- 10) Factura de la compañía de luz de Estados Unidos de América, dirigida a Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, expedida el 2 de diciembre de 2021.

A partir de la documentación señalada, la Sala Superior concluyó que el impugnado radicó en Estados Unidos de América en los años previos a 1998, donde estudió una licenciatura; que durante 2016 y 2017 declaró impuestos; sin embargo, no se señala la razón del pago referido, ni pueden desprenderse las actividades realizadas, y, finalmente, que entre 2018 y 2021 recibió correspondencia por concepto de servicios en un domicilio ubicado en 2101 Jonquil Ave 7850, McAllen, Texas.

En consecuencia, se concluyó que solamente había indicios respecto a que estuvo en el extranjero en diversos periodos, pero que estos no demuestran su residencia efectiva en Estados Unidos de América ni, mucho menos, que actualmente resida allí.

En contraste, la Sala Superior estudió la situación del impugnado, en tanto diputado local en Campeche. De acuerdo con la Constitución del Estado de Campeche, para ser diputado local, se requiere una residencia de 5 años en la entidad y de 1 año en el municipio donde esté ubicado el distrito electoral del que se trate; además, exige que no se debe tener vecindad en otro estado.

De esta forma, por un lado, al momento de su registro como candidato a diputado federal de representación por el PAN, se señaló como domicilio de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales el ubicado en calle 22, número 182 A, colonia Pallas, Ciudad del Carmen, Campeche, C. P. 24140 y afirmó tener 24 años de residir en el domicilio. Para su registro, presentó una credencial para votar con fotografía en la que se señala el domicilio en Ciudad del Carmen, Campeche.

Por otro lado, su actividad política previa genera evidencia de que el impugnado ha residido en Campeche desde 2012 y hasta 2016, pues se encuentran precedentes de su intervención en diversos medios de impugnación ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF, a saber, en las sentencias SX-JDC-1184/2012 y acumulados, SX-JDC-383/2015 y SX-JDC-473/2016.

La Sala Superior llegó a la determinación de que el cúmulo de pruebas permiten concluir que el impugnado es diputado en Campeche y reside en esa entidad, y que los documentos que aportó para demostrar su residen-

cia en el extranjero pueden desvirtuar esa conclusión, ya que solamente constituyen indicios de que en años anteriores residió en el extranjero y no demuestran, fehacientemente, que en la actualidad habite fuera del país.

Sentencia SUP-JDC-648/2021 y acumulado

En este recurso, se impugnaron las candidaturas del PAN en forma genérica, sin señalar en específico cuáles correspondían, en su caso, a la acción afirmativa para migrantes residentes en el extranjero; sin embargo, el actor sí logra apuntar una candidatura registrada en esta acción afirmativa, la cual es objeto de estudio.

El desarrollo de este expediente en su acumulación es interesante en el contexto del seguimiento y la vigilancia que realizó la comunidad mexicana en el extranjero. En este caso, el mismo actor presentó diversos asuntos para impugnar las candidaturas del PAN en las acciones afirmativas para residentes en el extranjero.

Caso Karla Karina Osuna Carranco

Respecto a la candidata registrada en la acción afirmativa para migrantes, el actor señala que ella fue diputada federal en el periodo 2015-2018, con domicilio en Coahuila; que, para su registro, presentó credencial de elector con domicilio en Coahuila y no se encuentra en el listado nominal de personas residentes en el extranjero. Adicionalmente, el actor presenta como prueba documentos que acreditan que la candidata es funcionaria del PAN y que, de acuerdo con su perfil de Facebook, nunca ha sido migrante.

La impugnada se presentó en el juicio como tercera interesada; para corroborar que residía en el extranjero, proporcionó un contrato de arrendamiento de un domicilio ubicado en “2697 CROWN POINT DR EAGLE PASS TX78852” (Sentencia SUP-JDC-483/2021 y acumulados, 2021). Además, señaló que el INE no le requirió documentación adicional, y que no era su responsabilidad presentar documentos adicionales, por lo que mostró las siguientes pruebas ante la Sala Superior:

- 1) Presunta cartilla de vacunación contra la COVID-19, identificada como COVID-19 Vaccination Record Card, con fechas del 24 de marzo de 2021 y 21 de abril de 2021.
- 2) Formulario de vacunación identificado como COVID-19 Vaccination Consent Form, fechado el 24 de marzo de 2021.
- 3) Formato de pago de consumo de electricidad a nombre de Carlos Osuna Dávila, que precisa como dirección “2697 CROWN POINT DR EAGLE PASS TX78852”, con fecha de facturación del 22 de abril de 2021.
- 4) Formato de pago de consumo de electricidad a nombre de Carlos Osuna Dávila, que precisa como dirección “2697 CROWN POINT DR EAGLE PASS TX78852”, con fecha del 23 de marzo de 2021.
- 5) Tres presuntas boletas de calificaciones de quienes dice son sus hijos, en las cuales se señala como dirección “2697 CROWN POINT DR EAGLE PASS TX78852”, sin fecha de expedición.

Con ello, la candidata impugnada pretendió demostrar que, junto con sus hijos y esposo, tiene residencia habitual en Texas. Sin embargo, la Sala Superior señaló que las pruebas generan lo siguiente:

un indicio leve de que, la candidata suscribió un contrato de arrendamiento por cinco años, en un inmueble ubicado en Texas, Estados Unidos, también se consideró un indicio leve que los presuntos hijos de la candidata estudian en el extranjero. En consecuencia, la documentación no se refiere a la residencia en el extranjero de la candidata. (SUP-JDC-648/2021 y acumulado, 2021, p. 23)

En consecuencia, “se considera que Karla Karina Osuna Carranco incumple el requisito de residencia en el extranjero para ser registrado como candidata del PAN a diputada federal de representación proporcional por la acción afirmativa migrante” (SUP-JDC-648/2021 y acumulado, 2021, p. 28).

En contraste, la documentación que integra el expediente de registro de la candidata contiene documentos correspondientes con:

- 1) Solicitud de registro de la candidatura en el que se señala como domicilio el número 325 de Madero, colonia Centro, Nava, Coahuila, C. P. 261070, y precisa una residencia de 38 años.
- 2) Credencial de elector expedida en 2016, con domicilio en C. Francisco I. Madero, 325, colonia Centro, Nava, Coahuila, C. P. 26170.

Ambos documentos fueron considerados como indicios fuertes que generen la convicción de que la impugnada ha residido por lo menos 37 años en Coahuila y que, además, coincide con su edad.

La Sala Superior señaló que no se puede considerar válida una candidatura por acción afirmativa migrante por el mero hecho de que una persona resida en el país del cual es originario y se deba trasladar diaria y temporalmente al extranjero, a fin de cumplir una actividad laboral, académica, profesional o de cualquier otra índole; tampoco se puede considerar que se cumpla el requisito de tener una candidatura por acción afirmativa migrante, por el hecho de que la persona tenga parientes que estudien, trabajen o residan en el extranjero.

En ese sentido, es insuficiente que se pretenda acreditar esa calidad por medio de terceras personas con las que se tenga vínculo, porque la residencia en el extranjero es un requisito inherente de la persona que pretende contender por la acción afirmativa migrante.

Votación en sedes diplomáticas

El modelo de votación desde el extranjero que inició con un mecanismo de voto postal certificado, cuyos costos recaían en la ciudadanía, evolucionó en el proceso electoral 2011-2012, como resultado de la acción jurisdiccional. En ese proceso, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) emitió lineamientos que fueron impugnados. En dichos lineamientos, el IFE absor-

bía los costos del envío de la documentación para el registro de electores y facilitaba a quienes residían en el extranjero a incorporarse a la LNERE con credenciales no vigentes.

El modelo evolucionó con la reforma de 2014; el mecanismo de votación se revisó, y se ampliaron los posibles medios de votación. Se estableció que el Consejo General del INE determinará las modalidades, con base en tres posibilidades: voto postal, voto electrónico y voto con entrega de boleta en sedes diplomáticas.

En el proceso electoral 2017-2018, el Consejo General del INE determinó mantener la modalidad de voto postal con una modificación; que consistió en utilizar un servicio de mensajería en lugar de las prestaciones postales tradicionales, puesto que las experiencias de 2006 y 2012 mostraron que los servicios postales tradicionales enfrentaban problemas particulares en cada país o región. En algunos casos, el sistema requería que las personas acudieran a las oficinas postales, pues no existían entregas a domicilio, como en Honduras; en consecuencia, emplear un servicio de mensajería permite tener control de la paquetería enviada en toda la ruta y, en su caso, dar seguimiento a aquellos paquetes que fueron enviados más de una vez.

En la elección de 2018, el número de votantes desde el extranjero mostró lo complejo del proceso de escrutinio y cómputo, al aumentar su cantidad, por lo que fue necesario explorar otros medios de votación. En el ámbito estatal, los medios electrónicos por internet se habían usado en votaciones desde el extranjero en Ciudad de México (2012), Chiapas, Colima y Baja California Sur, por lo que esta experiencia local nutrió la posibilidad de implementar el medio electrónico en el proceso electoral 2020-2021.

El INE llevó a cabo los procedimientos establecidos en la legislación para asegurar la implementación del voto electrónico por internet; el sistema fue auditado por la Universidad Nacional Autónoma de México y Deloitte. Su implementación en 11 entidades, en la elección de 2021, mostró la eficacia y eficiencia del mecanismo. En su diseño, el INE contempló que la inversión del sistema de votación electrónico por internet pudiera ser usada en los siguientes 15 procesos electorales federales.

A pesar de los avances en la modalidad de votación, la posibilidad de ejercer el sufragio en sedes diplomáticas no se ha materializado. En este contexto, tres ciudadanos residentes en el extranjero presentaron escritos en contra del INE por

la imposibilidad de que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el voto en un consulado o embajada de México en otros países, de la misma forma que se lleva a cabo en México, el día de la jornada electoral y por medio de urnas. (SUP-JDC-1076/2021 y acumulados, 2021, p. 5)

Estos recursos fueron turnados a la ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez, quien presentó, en la sesión del 7 de julio de 2021, un proyecto de sentencia para desechar los juicios ciudadanos; sin embargo, por mayoría de votos, este no fue aprobado. Con los votos en contra de la mayoría del pleno, los asuntos fueron returnados a la ponencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis.

En el nuevo proyecto de sentencia, acumulados al asunto SUP-JDC-1076/2021, la Sala Superior determinó que el INE fue omiso en garantizar el derecho a votar en embajadas y sedes consulares; lo anterior, dado que solamente se contemplaron dos de las tres modalidades establecidas en el artículo 329 de la LGIPE.

Es así que el estudio de la Sala Superior se detiene en la redacción del artículo 329, en el que se establece lo siguiente:

El ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto. (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 329.2, 2014)

La Sala Superior utiliza el verbo *podrá* en su acepción de denotar la facultad que tienen las personas de emitir un voto, y no en la que designa los términos que determine el Instituto; por lo tanto, el INE debió establecer las acciones pertinentes para garantizar que la ciudadanía residente en el extranjero pudiera optar por cualquiera de las tres formas de votación.

Adicionalmente, en la lectura del artículo 332 de la LGIPE se establece el procedimiento por el cual la ciudadanía realiza su inscripción a la LNERE. De la misma forma, la LGIPE señala que, en el procedimiento, las personas deben señalar por cual medio optan.

Solicito votar por alguno de los siguientes medios: i) correo, ii) mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados, o iii) por vía electrónica, en la próxima elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senador, Gobernador o Jefe de Gobierno, según sea el caso. (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 332.1.a y b, 2014)

La Sala Superior realizó un estudio de los documentos rectores del INE para el proceso electoral 2020-2021, relativos al voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.² En dicha documentación no se contempla instrumentar mecanismos de voto en sedes consulares, ni se desarrollan justificaciones en torno a las dificultades de su implementación.

Reiterando los criterios de los asuntos SUP-RAP-21/2021 y SUP-JDC-346/2021, la Sala Superior señaló la situación de vulnerabilidad, subrepresentación e invisibilización en la que se encuentra la ciudadanía residente en el extranjero. Dichas situaciones implican una carga excesiva para el ejercicio de sus derechos, por lo que, desde una perspectiva de

² Dicha documentación consta de las siguientes referencias: Plan integral de trabajo del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero en los procesos electorales locales 2020-2021; Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para los procesos electorales locales 2020-2021, y Lineamientos para la implementación del voto de los mexicanos y las mexicanas residentes en el extranjero, bajo las modalidades postal y electrónica por internet con carácter vinculante, para los procesos electorales locales 2020-2021.

convencionalidad, la autoridad está obligada a garantizar los mecanismos para el ejercicio de dichas prerrogativas, con enfoque de progresividad.

Una vez reconocida la existencia de las omisiones por parte del INE para la implementación de mecanismos de voto presencial, la Sala Superior ordenó al INE lo siguiente:

- Valorar los estudios y diagnósticos donde se exploren las herramientas que resultan idóneas para garantizar tal derecho, esto es, si en las sedes diplomáticas se instalan urnas electrónicas o si se adecuan espacios para que las y los connacionales puedan ejercer su voto en la modalidad electrónica.
- Crear un grupo de trabajo interinstitucional y multidisciplinario integrado con las autoridades que considere pertinente, con el fin de analizar el mecanismo más adecuado para la implementación de esta modalidad de voto.
- Suscribir convenios de colaboración con las autoridades competentes, entre ellas, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a efecto de determinar el mecanismo más adecuado para la implementación de esta modalidad de voto, a partir de las conclusiones que se obtengan de los trabajos de análisis y diagnóstico.
- Las acciones antes referidas deben llevarse a cabo con la oportunidad necesaria para que se pueda implementar esa modalidad de voto en el siguiente proceso electoral, al menos de manera piloto. (SUP-JDC-1076/2021 y acumulados, 2021)

Con esta resolución, la Sala Superior avanzó otro paso respecto a garantizar el ejercicio de los derechos para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero; será en el próximo proceso electoral federal en el que se ponga en práctica el primer proyecto de implementación de votación en sedes diplomáticas.

Este nuevo ejercicio del voto en el extranjero abre una serie de interrogantes a las que el INE deberá ir dando respuesta, y es una oportunidad pa-

ra atender las preocupaciones que a finales del siglo xx obstaculizaron el ejercicio del voto desde el extranjero. La implementación del voto presencial es la última barrera de los tres medios de votación con los que cuenta la ciudadanía en el extranjero (presencial, electrónico y postal); será en la elección de 2023 cuando puedan evaluarse sus efectos.

Efectos de las sentencias

El proceso electoral 2020-2021 puede ser considerado un hito en la historia del ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, y, al mismo tiempo, un referente en el proceso de consolidación democrática, al haber establecido mecanismos de inclusión de la diversidad social.

En materia de representación, este proceso significó el mayor logro, hasta ahora, de las organizaciones civiles para alcanzar el ejercicio pleno de derechos como resultado de la judicialización estratégica de las decisiones legislativas y administrativas.

La evaluación que se puede hacer de las experiencias en materia de representación de la ciudadanía en el extranjero establece, en primer término, las bases para la implementación de acciones afirmativas y su armonización con el principio de paridad y, en segundo término, en cuanto a la representación de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, definiciones acerca de los diseños óptimos de esta representación, además de establecer las características que deben cumplir quienes aspiran a estos escaños.

Por un lado, es necesario reconocer que el sistema electoral mexicano es funcional para incorporar la pluralidad política y social; con el diseño actual del sistema electoral, las garantías de contar con una representación paritaria se soporta en la distribución entre las fórmulas de mayoría y de representación proporcional, lo que abre la puerta para evaluar de forma cruzada los mecanismos que garantizan la participación en candidaturas y los instrumentos que establecen escaños reservados.

Por otro lado, se materializó la posibilidad de emitir el voto de forma electrónica por internet, que es el penúltimo componente de la reforma de 2014 para emitir el voto extraterritorial, pues solamente falta la implementación de mecanismos de voto presencial.

Conclusiones

Las acciones afirmativas derivadas de las sentencias SUP-RAP-121/2020 y SUP-RAP-21/2020 establecieron un conjunto de candidaturas reservadas para grupos vulnerables, subrepresentados y discriminados. En el caso de las candidaturas de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, estas acciones afirmativas no estuvieron exentas de polémica e impugnaciones.

Los casos presentados muestran que el reto inicial fue definir con claridad las características que determinan a estas candidaturas; se trata de la ciudadanía residente en el extranjero, lo que, en principio, se observa como una cuestión objetiva: residir fuera del país. Por ello, como lo determinó la Sala Superior del TEPJF en el caso SUP-JDC-346/2021 y acumulados, no basta con que la persona candidata tenga vínculos con la comunidad en el extranjero, es necesario, además, que resida en el extranjero. Así, el reto comienza por definir cómo acreditar esta residencia y por cuánto tiempo, y, en consecuencia, establecer la documentación requerida para el registro.

El acuerdo INE/CG160/2021 mostró una debilidad para definir la documentación idónea para el registro de las candidaturas migrantes. Esto devino en el intento de suplantar 16 % de las candidaturas y de sustituir 8 % del total. La experiencia muestra que es necesario definir un catálogo de documentos idóneos para acreditar la condición de residencia en el extranjero. Asimismo, la intención del acuerdo de establecer como criterio demostrar vínculos con la comunidad es un débil indicio del ejercicio de una ciudadanía sustantiva.

A partir del estudio de los casos, puede concluirse que la documentación idónea es la credencial para votar con fotografía emitida en sedes

consulares, la cual también sirve para demostrar el tiempo de residencia. En consecuencia, las personas que cuenten con una credencial emitida en sede diplomática antes del inicio del proceso electoral, sin duda, serán residentes en el extranjero. Si adicionalmente se quiere establecer como requisito el ejercicio de la ciudadanía sustantiva, bastaría con agregar que la persona aspirante haya estado inscrita en la LNERE en la elección anterior, puesto que el voto es el ejercicio básico y fundamental del ejercicio ciudadano.

Finalmente, puede señalarse el valor de la justicia electoral para garantizar el pleno ejercicio de derechos; por ello, el proceso electoral 2020-2021 estará marcado por los avances sustantivos en el ejercicio de las prerrogativas de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. A partir de sus sentencias, la Sala Superior estableció un nuevo piso para el pleno reconocimiento de los derechos políticos de quienes residen en el exterior.

Los nuevos criterios adoptados por la Sala Superior abatieron dos de los principales obstáculos que se señalaban como causa de la magra participación de la ciudadanía residente en el extranjero: la ausencia de mecanismos de representación y las limitaciones para la emisión del voto en sedes consulares.

No obstante, este avance sustantivo se enfrentará a otros obstáculos de carácter administrativo, correspondientes a los programas desarrollados por las autoridades administrativas electorales en el ámbito local; tales obstáculos son la ausencia de programas de vinculación y atención permanentes para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. Es necesario recordar, que el avance de los derechos políticos abarca prácticamente todas las entidades, en algunas de ellas, incluso con mecanismos de representación. Así, las elecciones con voto desde el extranjero cada vez son más recurrentes.

Referencias

- Acuerdo INE/CG308/2020, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con el período de precampañas para el proceso electoral federal 2020-2021, Instituto Nacional Electoral. (2020). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114674/CGor202009-30-ap-30.pdf>
- Acuerdo INE/CG/18/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante el acuerdo INE/CG572/2020, Instituto Nacional Electoral. (2021). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>
- Acuerdo INE/CG160/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante los acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021, Instituto Nacional Electoral. (2021). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf>
- Acuerdo INE/CG337/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facultad supletoria, se registran las candidaturas a diputaciones al Congreso de la Unión por el

- principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral federal 2020-2021, Instituto Nacional Electoral. (2021). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118883/CGes202104-03-ap-1-VP.pdf>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2014). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe/LGIPE_orig_23may14.pdf
- Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para los procesos electorales locales 2020-2021.
- Lineamientos para la implementación del voto de los mexicanos y las mexicanas residentes en el extranjero, bajo las modalidades postal y electrónica por internet con carácter vinculante, para los procesos electorales locales 2020-2021.
- Plan integral de trabajo del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero en los procesos electorales locales 2020-2021.
- Sentencia SUP-JDC-346/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/media/pdf/829315052673161.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-429/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0429-2021-Acuerdo1.pdf
- Sentencia SUP-JDC-483/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0483-2021.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-559/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0559-2021.pdf>

- Sentencia SUP-JDC-629/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0629-2021.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-648/2021 y SUP-JDC-649/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentencia/word/Superior/JDC/2021/SUP-JDC-0648-2021.docx>
- Sentencia SUP-JDC-669/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentencia/word/Superior/JDC/2021/SUP-JDC-0666-2021-Acuerdo1.docx>
- Sentencia SUP-JDC-742/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentencia/word/Superior/JDC/2021/SUP-JDC-0742-2021.docx>
- Sentencia SUP-JDC-934/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentencia/word/Superior/JDC/2021/SUP-JDC-0934-2021.docx>
- Sentencia SUP-JDC-1040/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentencia/word/Superior/JDC/2021/SUP-JDC-1040-2021.docx>
- Sentencia SUP-JDC-1076/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1076-2021.pdf
- Sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf
- Sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1076-2021.pdf
- Sentencia SUP-REC-442/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0856-2021.pdf>

REFLEXIONES



Populismo y democracia

José Fernández Santillán (México)*

El libro insignia del estudio del populismo, el de Ghita Ionescu y Ernest Gellner, comienza con una frase: “Un fantasma se cierne sobre el mundo: el populismo” (Ionescu y Gellner, 1969, p. 7). Se trata de una paráfrasis de las primeras líneas del Manifiesto del Partido Comunista de Marx y Engels: “Un fantasma recorre Europa: el fantasma del comunismo” (2011, p. 65). La obra de Ionescu y Gellner es una compilación de las ponencias que se presentaron en un seminario acerca del populismo que se llevó a cabo del 19 al 21 de mayo de 1967 en la London School of Economics. Es claro que en esos años no era un tema dominante, pues el fundamental era la Guerra Fría entre el llamado mundo libre y los países que habían caído en la órbita de la Unión Soviética. Era la confrontación entre el capitalismo y el comunismo.

Lo que llama la atención es que la frase de Ghita y Ernest fue premonitoria: se adelantó 50 años a su tiempo. Hoy es más actual que nunca: “Un fantasma se cierne sobre el mundo: el populismo” (Ionescu y Gellner 1970, p. 7). Recientemente, dos hechos lo pusieron en el centro de la escena mundial:

- 1) El referéndum celebrado el 23 de junio de 2016 en Gran Bretaña, en el que 51.9 % de los votantes apoyó la salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE) —el Brexit—, mientras que 48.1 % sufragó por la perma-

* Investigador de El Colegio de Jalisco. Profesor visitante de la Universidad de Harvard (2010). Investigador nacional nivel tres.

nencia. Conviene resaltar que en el Brexit jugó un papel decisivo el Partido de la Independencia del Reino Unido (UKIP por sus siglas en inglés), un instituto político ultraconservador y populista, encabezado por Nigel Farage.

- 2) La victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales estadounidenses celebradas el 8 de noviembre de 2016.

Lo que sucedió con el UKIP es un síntoma del fenómeno que experimentan los partidos populistas de derecha en Europa, que están en ascenso. Fue fundado en 1993 y permaneció mucho tiempo en la marginalidad. Siempre fue un instituto político conservador. Se presentó, primeramente, como una organización contraria al aumento de los impuestos y favorable a las políticas neoliberales. En las elecciones parlamentarias de 1995 apenas obtuvo 1 % de los sufragios; 10 años después, apenas alcanzó 2.2 % de la votación, y en 2010 llegó a un modesto 3.3 por ciento. Sus éxitos se ubicaron en otra parte: en las elecciones europeas. Así, en 2004 alcanzó 16.1 % y en 2005, 16.5 por ciento. En 2014 ganó 24 escaños, una cifra mayor que la de todos los partidos británicos.

El discurso nacionalista y populista le funcionó al UKIP: su primera base social fue gente de la tercera edad con poca educación y que habita en áreas rurales. Luego, engrosaron sus filas personas provenientes de estratos sociales más altos y que viven en áreas urbanas. Estos nuevos grupos adherentes al UKIP habían resentido los efectos negativos del neoliberalismo impuesto por Margaret Thatcher (Judis, 2016, pp. 135-136).

Aquí se localiza uno de los factores clave del populismo: la distorsión de la realidad. En el caso de la Gran Bretaña era evidente que la baja del nivel de vida se debía a las políticas económicas neoliberales; sin embargo, los grupos sociales afectados le echaron la culpa a la pertenencia a la Unión Europea y a la emigración que comenzó a partir de 2004 (en ese año ocho naciones del este europeo, incluidas Polonia y Hungría, junto con los países bálticos, se integraron a la UE). El sentimiento antieuropeo y antinmigrantes fue capitalizado por el UKIP.

De acuerdo con las reglas establecidas por la UE, Gran Bretaña pudo haber apelado a los siete años de gracia para evitar un flujo masivo de inmigrantes desde esas naciones recién ingresadas a la Unión Europea; empero, el entonces primer ministro británico, Tony Blair, optó por no acogerse a dicha cláusula de transición. Como resultado, para 2015 había 600,000 inmigrantes en Reino Unido. Este hecho fue determinante para que el UKIP y el Brexit triunfaran.

Como lo ha puesto de relieve John B. Judis, la clave del éxito del líder del UKIP, Nigel Farage, fue vincular la pertenencia a la UE con el problema migratorio (Judis, 2016, p. 137). Aquí también saltó a la vista otra de las estrategias del populista: poner a la gente en contra del sistema político imperante. El 20 de mayo de 2016, en una conferencia de prensa, Farage declaró:

Es el orden establecido, son los ricos, es lo multinacional, son los grandes bancos, son un puñado de personas a las que les ha ido de maravilla en los últimos años; esas personas son las que quieren que las cosas sigan igual, en contra del interés del pueblo. (Judis, 2016, p. 138)¹

Nigel Farage renunció como dirigente del UKIP el 4 de julio de 2016; dijo que ya había cumplido con el propósito para el cual fue puesto a la cabeza de ese instituto político (Müller, 2016, pp. 21-22). Por cierto, el resultado de este referéndum produjo la dimisión del entonces primer ministro, David Cameron, del Partido Conservador.

En el caso de Donald Trump, y de acuerdo con el canon populista, buscó un enemigo: el martes 15 de junio de 2015, cuando anunció su postulación para candidato del Partido Republicano a la presidencia de la república, dijo que los mexicanos

¹ El original en inglés es como sigue: "It is the establishment, wealthy, it is the multinationals, it is the big Banks, it is those whose lives have really done rather well in the last few years who are supporting remaining and against the people". Traducción propia.

nos están mandando gente que tiene muchos problemas, nos están enviando sus problemas, traen droga, son violadores, y algunos supongo que serán gente buena, pero yo hablo con agentes de la frontera y me cuentan lo que hay. (Ximénez, 2015, p. 1)

Su campaña electoral se basó en despertar el odio, la xenofobia y el racismo, en especial contra México y los mexicanos: insistió en que levantaría un muro fronterizo para detener el flujo migratorio del sur hacia el norte y que ese muro lo pagaría el gobierno mexicano; anunció la deportación de 11 millones de indocumentados, la mayoría de ellos de origen mexicano; revisaría el Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN), y, además, bloquearía las remesas que los mexicanos residentes en Estados Unidos de América enviaban a sus familias en México.

En la toma de posesión (*Inaugural Day*), que se llevó a cabo el 20 de enero de 2017, Trump insistió en el eslogan “*America first!*”, lo que significó renunciar al liderazgo que desde la Segunda Guerra Mundial ejerció Estados Unidos de América en el llamado mundo libre para contener el empuje de la Unión Soviética. Ese mensaje significaba diluir las relaciones con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Europa occidental.

“*America first!*” quiso decir, en el plano interno, que la gente se tragara el cuento de que los inmigrantes le estaban quitando puestos de trabajo a los estadounidenses de raza blanca. Aunque eso fuera falso, electoralmente le funcionó: el grupo demográfico que votó de manera más consistente por Trump fue, precisamente, el de los hombres de raza blanca, sin estudios universitarios (72 %), en contraste con 23 % que sufragó por Hillary Clinton.

No hay evidencia empírica alguna que demuestre que, en realidad, los inmigrantes le están quitando los puestos de trabajo a los estadounidenses de raza blanca. Para Trump, no se trataba de decir la verdad, sino de agitar emociones y exacerbar los ánimos.

Ronald Inglehart y Pippa Norris, en una investigación realizada para la Universidad de Harvard, que lleva por título “Trump, Brexit y el alza del populismo”, afirman:

Acaso el punto más ampliamente aceptado en torno al apoyo masivo al populismo —la perspectiva referente a la desigualdad económica— enfatiza las consecuencias del comportamiento electoral que se inclina crecientemente por esa opción son las profundas transformaciones que experimentan la fuerza de trabajo y la sociedad de las economías posindustriales. Hay sobradas evidencias de una tendencia creciente hacia un aumento del ingreso y la desigualdad en las sociedades occidentales, debido al incremento de la economía del conocimiento, la automatización tecnológica y el colapso de la industria manufacturera, el flujo global de trabajo, bienes, personas y capitales (especialmente el desplazamiento de migrantes y refugiados), la erosión del trabajo organizado, la contracción de las redes de bienestar y seguridad, y las políticas neoliberales de austeridad. (Inglehart y Norris, 2016, p. 2)²

Como dice Fareed Zakaria:

El genio político de Trump consistió en darse cuenta de que muchos electores republicanos no reaccionaban ante el trillado evangelio de su partido del libre mercado, los bajos impuestos, la desregulación y las reformas estructurales, sino que responderían mejor ante una convocatoria diferente basada en los miedos culturales y los sentimientos nacionalistas. (Zakaria, 2016, p. 14)³

² El original en inglés es como sigue: “Perhaps the most widely-held view of mass support for populism—the *economic inequality* perspective—emphasizes the consequences for electoral behavior arising from profound changes transforming the workforce and society in postindustrial economies. There is overwhelming evidence of powerful trends toward greater income and wealth inequality in the West, base on the rise of the knowledge economy, technological automation, and the collapse of manufacturing industry, global flows of labor, goods, peoples, and capital (especially the inflow of migrants and refugees), the erosion of organized labor, shrinking welfare safety-nets, and neo-liberal austerity policies”. Traducción propia.

³ El original en inglés es como sigue: “Trump’s political genius was to realize that many Republicans voters were unmoved by the standard party gospel of free trade, low taxes, deregulation, and entitlement reform but would respond well to a different appeal base on cultural fears and nationalist sentiment”. Traducción propia.

A los factores mencionados por Fareed Zakaria, quien suscribe agregaría el uso sistemático de la mentira. Véanse algunos ejemplos. En el primer debate entre los candidatos presidenciales que se llevó a cabo la noche del lunes 26 de septiembre de 2016, en la Universidad Hofstra de Nueva York, el tema a tratar fue la promoción de la prosperidad. El moderador, Lester Holt, recordó que —en sentido opuesto a lo que Trump había afirmado a lo largo de su campaña, en cuanto a que Estados Unidos estaba perdiendo puestos de trabajo—, en materia de creación de empleos, el país había registrado en los últimos seis años un crecimiento sostenido. De igual manera —siguió diciendo Holt—, la economía estadounidense, después de haber experimentado la crisis que estalló en septiembre de 2008, conocida como la Gran Recesión, ahora mostraba signos de recuperación, aunque las desigualdades sociales aún eran significativas.

La pregunta fue: ¿por qué razón usted sería una mejor opción que su oponente para crear el tipo de empleos que pondrían más dinero en los bolsillos de los trabajadores estadounidenses? Hillary Clinton respondió:

Ante todo debemos construir una economía que funcione para todos y no solamente para los de arriba. ¿Cómo vamos a lograr esto? Vamos a lograrlo haciendo que los ricos paguen la parte que les corresponde y cerrando las lagunas corporativas. (Fernández, 2017, p. 1)

Donald Trump contestó:

Nuestros empleos están abandonando nuestro país y se están trasladando a México. Se están yendo a muchas otras naciones. Vean lo que está haciendo China: está sustituyendo nuestros productos [...]. Si vemos lo que pasa en México: un amigo mío que construye plantas [industriales] dice que es la octava maravilla del mundo. Se están construyendo algunas plantas más grandes, algunas de las mejores y más sofisticadas del mundo, mientras que en Estados Unidos eso casi no sucede. (Fernández, 2017, p. 1)

Hillary desmintió a Trump al decir:

Recordemos dónde estábamos hace ocho años. Tuvimos la peor crisis financiera, la Gran Recesión, la peor desde 1930. Esto se debió en gran parte a la política fiscal que condonaba impuestos a los ricos. Esa política falló en invertir en la clase media, dejó sin control a Wall Street, y produjo la tormenta perfecta. (Fernández, 2017, p. 1)

En consecuencia, no es verdad que Estados Unidos estuviese perdiendo puestos de trabajo por culpa de los inmigrantes; tampoco es cierto que las políticas neoliberales vayan a producir mayor desarrollo y generación de empleos, ni que vayan a reducir la brecha entre ricos y pobres. Su idea siempre ha sido agitar las emociones con frases cortas: “*Make America great again!*” (“¡Hacer a Estados Unidos de América grande otra vez!”).

Madeleine Albright recuerda que la maquinaria publicitaria del populista se parece mucho a los aparatos propagandísticos del nazi-fascismo:

Diez semanas después de la muerte de Franklin Roosevelt y menos de dos meses después de que Alemania se rindiera, el presidente Harry Truman viajó a San Francisco para presentar un discurso ante los representantes de los países que participaron en la recién fundada Naciones Unidas. El mensaje que transmitió fue de profundo optimismo y esperanza, pero hizo una advertencia: “El fascismo no murió con Mussolini. Hitler terminó, pero la semilla diseminada por su desordenada mente tiene raíces firmes en muchas mentes fanáticas. Es más fácil derrocar a los tiranos y destruir los campos de concentración que hacer desaparecer las ideas a las que ellos dieron vida”. (Albright, 2018, p. 95)⁴

⁴ El original en inglés es como sigue: “Ten weeks after [...] President Harry Truman flew to San Francisco to address representatives of the newly founded United Nations. The message the conveyed was one of profound optimism and hope, but included a word of caution. ‘Fascism did not die with Mussolini’, he warned. ‘Hitler is finished, but the seeds spread by his disordered mind have firm roots in too many fanatical brains. It is easier to remove tyrants and destroy concentration camps than to kill the ideas that gave them birth’. Traducción propia.

Esa semilla sembrada en mentes fanáticas está fructificando en el intelecto de autócratas populistas y en las personas que les brindan su apoyo. Tal aserto se complementa con lo dicho por Hannah Arendt en su libro *Los orígenes del totalitarismo*:

El objetivo ideal de la dominación totalitaria no es el nazi convencido o el comunista convencido, sino las personas para quienes ya no existe la distinción entre el hecho y la ficción (es decir, la realidad de la experiencia) y la distinción entre lo verdadero y lo falso (es decir, las normas del pensamiento). (Arendt, 2016, p. 634)

Acaso pueda entenderse mejor esa estrategia publicitaria usada por regímenes totalitarios como el nazismo, el fascismo y el comunismo que ahora es adoptada por el populismo; es decir, que la gente empiece a no distinguir la realidad de la ficción (Kakutani, 2018, p. 11). En efecto, los líderes populistas tienen este vínculo propagandístico con el totalitarismo de derecha (el nazi-fascismo) y de izquierda (el comunismo). Hay muchos ejemplos; uno de ellos es Donald Trump. Para él no hay frontera entre la verdad y la falsedad. El periódico *The Washington Post* descubrió que el multimillonario neoyorquino ha dicho 4,229 mentiras o afirmaciones engañosas en 558 días (Kessler *et al.*, 2018).

Entre las mentiras más resonantes que Trump dijo —por llamarlas de algún modo— se encuentran las siguientes. El magnate neoyorquino se burló públicamente del periodista minusválido Serge Kovalski, pero sostuvo después que la prensa decía falsedades. Fue en ese incidente cuando apareció la famosa expresión *fake news*, porque, según dijo, él nunca se burló de Kovalski. *The Washington Post* respondió: “Mucho de lo que Trump dice es, como los dichos de Pinocho, mentira” (Goethe Institute, 2023).⁵

⁵ El original en inglés es como sigue: “What’s true, and what’s a lie? Many an outrageous report on the internet has subsequently turned out to be pure invention. For this reason fact-checkers, who verify information, have a key role to play in the age of social media. We take a look at the opportunities and limitations of exposing fake news.

El asunto es que Trump se enojó porque Kovalski (2001) documentó que, de ninguna manera, los musulmanes estadounidenses, y menos los musulmanes residentes en Nueva York, habían celebrado el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, como lo había afirmado Trump.

Durante su campaña, sobre todo en relación con la intromisión rusa en las elecciones de Estados Unidos de América, Trump afirmó categóricamente que “la prensa americana había sido increíblemente deshonestas” (Maizland, 2017).⁶ Incluso prohibió la entrada a sus conferencias de prensa a varios corresponsales incómodos.

Al igual que los líderes de los regímenes autoritarios, prometió suprimir la libertad de expresión mediante leyes que prohibieran la crítica. Al igual que Hitler, el presidente usó la palabra *mentiras* para referirse a afirmaciones a hechos que le disgustaban, y mostró al periodismo como una compañía contra él. Si los nazis usaron la palabra *Lügenpress* (prensa mentirosa), Trump la sustituyó por el vocablo *Fake news*. El presidente se llevó en términos amigables con internet, su campo para emitir información errónea que fue transmitida a millones de (Snyder, 2017, p. 73)⁷

It was through little Pinocchios that many people encounter fact-checks for the first time: in 2011 American journalist Glenn Kessler from *The Washington Post* started scrutinising the fact-check articles to make ratings like ‘partly correct’ or ‘mostly false’ easier to understand. The more Pinocchios with their long lying noses, the more mistakes and false claims they had found.

The concept became increasingly well-known in 2016, during the Donald Trump election campaign in the US. Trump himself openly joked that he needed to watch what he said to ensure he didn’t get even more Pinocchios from *The Washington Post* editing office. This denotes false statements that have been repeated over 20 times, meaning there’s an assumption of deliberate disinformation.

During the US election campaign, an increasing number of media companies worldwide were setting up in-house teams with the specific goal of tracking down false information—known as disinformation—on the internet and using fact-check articles to expose and debunk these untruths”. Traducción propia.

⁶ El original en inglés es como sigue: “Donald Trump has accused the media of bias and dishonesty, but his newest attack on the press has broken new ground in its brazenness”. Traducción propia.

⁷ El original en inglés es como sigue: “Like the leaders of authoritarian regimes, he promised to suppress freedom of speech by laws that would prevent criticism. Like Hitler, the president used the word lies to mean statements or fact not to his liking, and presented journalism as a campaign against himself. Where the Nazis said ‘Lügenpress’ he said ‘Fake news’. The president

Sirva un exabrupto más: dos días antes del debate entre los candidatos presidenciales que se llevó a cabo en la Universidad Washington, de San Luis, Missouri, el 9 de octubre de 2016, *The Washington Post* dio a conocer la grabación de la entrevista que Bill Bush le hizo a Trump en 2005. En esa conversación, que tuvo lugar a bordo de un autobús privado, el multimillonario presumió acerca de la manera en que trata y manosea a las mujeres:

Cuando tú eres una estrella se dejan hacer lo que quieras. Me atrae automáticamente la belleza; empiezo a besarlas, es como un imán. Simplemente las beso, ni siquiera espero. Y cuando tú empiezas, ellas se dejan; puedes hacerles lo que quieras; agarrarles el sexo, lo que quieras. (Makela, 2016)⁸

Lo anterior era una vulgaridad que, se afirmó, haría caer las preferencias electorales de Trump. Y así sucedió: los bonos de Trump se vinieron abajo. Todo mundo pensó que Hillary Clinton ganaría las elecciones; no había manera de que Trump se repusiera del golpazo. Pero he aquí que el entonces director del Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés), James Comey, salió a decir que había encontrado nuevos correos electrónicos que involucraban a Hillary Clinton en manejos turbios de

was on friendlier terms with the internet, his sources for erroneous information that he passed on to millions of people". Traducción propia.

⁸ El original en inglés es como sigue:

"DONALD TRUMP: I moved on her like a bitch. But I couldn't get there. And she was married. Then all of a sudden I see her, she's now got the big phony tits and everything. She's totally changed her look.

BILLY BUSH: Sheesh, your girls's hot as shit. In the purple.

DONALD TRUMP: Whoa! Whoa!

BILLY BUSH: Yes! The Donald has scored. Whoa, may man!

DONALD TRUMP: Look at you, you are a pussy.

DONALD TRUMP: All right, you and I will walk out.

DONALD TRUMP: Maybe it's a different one.

BILLY BUSH: It better not be the publicist. No, it's, it's her, it's...

DONALD TRUMP: Yeah, that's her. With the gold. I better use some Tic Tacs just in case I start kissing her. You know, I'm automatically attracted to beautiful... I just start kissing them. It's like a magnet. Just kiss. I don't even wait. And when you're a star, they let you do it. You can do anything". Traducción propia.

información confidencial cuando fue secretaria de Estado (pero, en realidad, Comey no había encontrado nada nuevo).

Con esas declaraciones falsas, la distancia entre Trump y Clinton se acortó. Esa “oportuna” intervención de Comey permitió a Donald Trump convertirse en el presidente número 45 de Estados Unidos de América. Pero, como reza el dicho, “mal paga el diablo a quien bien le sirve”: Comey fue cesado por Trump el 9 de mayo de 2017. El director del FBI duró como colaborador de Trump tan solo tres meses. El motivo de su cese fulminante fue que Comey se estaba metiendo demasiado en la investigación respecto de la llamada trama rusa.

No se puede pasar por alto que la sociedad estadounidense quedó profundamente dividida entre quienes apoyaron a Trump y quienes estuvieron en su contra. Al respecto, es obligado traer a colación la marcha de las mujeres celebrada el 21 de enero de 2017 (es decir, al día siguiente de la toma de posesión de Trump como presidente de la república). Esa marcha tuvo como epicentro la capital del país, Washington D. C. En el National Mall (que abarca del Capitolio a la Casa Blanca, esto es, 4.66 kilómetros) se reunieron por lo menos medio millón de personas provenientes de muchas partes de Estados Unidos de América. Esa cifra rebasó por mucho a la de los que se reunieron el día anterior para presenciar la toma de posesión de Trump. Una figura mítica del feminismo estadounidense, Gloria Steinem (82 años), al ver aquella multitud, dijo: “Esta es la otra cara de la moneda. Es una efusión de democracia como jamás había visto en toda mi vida” (Hicks, 2017).⁹ Fue la respuesta a las muchas expresiones misóginas que Trump manifestó durante su campaña. El sitio de internet Heavy registró 673 movilizaciones hermanas en 87 naciones (#WomenMarch). Las concentraciones más numerosas, después de la

⁹ El original en inglés es como sigue: “Feminist icon Gloria Steinem, 82, who was among the first speakers, looked out over the swelling crowd and exulted, ‘This is the upside of the downside. This is an outpouring of democracy like I’ve never seen in my very long life’”. Traducción propia.

de Washington D. C., fueron las de Londres, París, Madrid, Roma, Atenas, Berlín y Ámsterdam.

Como es propio de los líderes populistas, Trump, en su discurso de toma de posesión, habló acerca del pueblo estadounidense como si fuera un conjunto homogéneo y compacto. Esa marcha lo desmintió: no hubo tal unidad armónica ni dócil alrededor de su liderazgo. Trump sabía que llegó con un déficit de legitimidad: se convirtió en el presidente con menos reconocimiento popular en los últimos 40 años. De hecho, perdió el voto popular, lo que ganó fueron los colegios electorales.

Al moverse en la ruta del populismo de derecha, Trump retomó una veta del populismo estadounidense que no había sido explotada desde la época de Ross Perot (1992-1996). Al respecto, Michael Kazin señala que en Estados Unidos de América hay dos tipos de populismo o, si se quiere, dos concepciones distintas de esta corriente política: “dos diferentes tradiciones populistas, con frecuencia en competencia entre sí, han tenido cabida en Estados Unidos. Los expertos hablan frecuentemente de populismos de ‘izquierda’ y de ‘derecha’” (Kazin, 2016, p. 17).¹⁰ El de izquierda ahonda sus raíces en el People’s Party (Partido Populista, 1891-1919) que organizó a los agricultores sureños contra las élites adineradas del noreste del país y, en especial, contra los magnates de Wall Street. El Partido Populista de Estados Unidos fue tan grande que, incluso, postuló a un candidato presidencial propio en las elecciones de 1892 (Fernández, 2018, p. 43; McMath, 1993, p. 177; Revelli, 2019, p. 43). El senador por Vermont, Bernie Sanders, es quien mejor encarna los postulados de este tipo de populismo de izquierda.

El populismo de derecha tiene como blanco polémico a los políticos de Washington D. C., a quienes identifica con el parasitismo y la corrupción. Por tal motivo, una de las promesas de Donald Trump que más entusias-

¹⁰ El original en inglés es como sigue: “Two different, often competing populist traditions have long thrived in the United States. Pundits often speak of ‘left-wing’ and ‘right-wing’”. Traducción propia.

mó y atrajo votantes fue “*Drain the swamp*” (metáfora que significa “poner las cosas en orden” en la vida política; literalmente, “drenar el pantano”). El populismo de derecha habla del pueblo en sentido restringido, pues se refiere a “los verdaderos estadounidenses”, a la gente de raza blanca. Eso se conoce como nativismo; su divisa es el nacionalismo racial. Se identifican con la facción perdedora durante la Guerra Civil (1861-1865), los confederados, y han tomado como emblema, precisamente, la bandera confederada y, como figura señera, al general Robert Lee, líder de las tropas sureñas.

Lo que hizo Donald Trump durante su gobierno fue enriquecer a las familias acaudaladas y hundir aún más en la miseria a los pobres; aplicó una política neoliberal a ultranza, y, además, dividió a la nación entre negros y blancos, antirracistas y racistas, liberales (progresistas) y conservadores.

Cuando sobrevino la pandemia de la COVID-19, no siguió el consejo de los científicos; dejó que la iniciativa privada se hiciera cargo del problema.

Como Trump supo que iba a perder las elecciones de 2020, se aprestó a decir que serían unos comicios fraudulentos. Joe Biden, del Partido Demócrata, se alzó con la victoria. En un esfuerzo desesperado, el magnate neoyorquino llamó a un mitin afuera de la Casa Blanca en el que azuzó a la multitud para que no permitiera que se consumara el supuesto atraco. Aquella masa encolerizada se dirigió al Capitolio, entró al recinto y lo vandalizó. Esto ocurrió el 6 de enero de 2021.

Antes, a las 8:17 de la mañana de ese mismo día, Trump había mandado un mensaje en Twitter al vicepresidente, Mike Pence —quien, por reglamento, desempeñaba el cargo de presidente de la sesión del Congreso—, que decía:

Los estados quieren corregir sus votos, que ahora ellos saben que estuvieron basados en irregularidades y fraude, además de corruptos procesos que jamás recibieron la aprobación legislativa. Todo lo que tiene que hacer Mike Pence es regresar esos votos a los estados, Y NOSOTROS GANA-

MOS. Haz eso Mike. ¡Este es el momento de actuar con extrema valentía!
(Naylor, 2021)¹¹

Al percatarse del grado de violencia al que había llegado el motín que él mismo provocó, Trump publicó, a las 16:17 horas, otro mensaje en Twitter, dirigido a los rijosos:

Reconozco su pena, sé que están dolidos. Tuvimos una elección que nos fue robada. Fue una catarata de votos a nuestro favor y todo mundo lo sabe, especialmente el otro lado; pero, ahora tienen que regresar a casa.

Lo cierto es que las elecciones celebradas el 3 de noviembre de 2020 fueron limpias: Joe Biden ganó 306 votos electorales; Donald Trump obtuvo 232. Sin embargo, el cuento de que las elecciones fueron robadas continúa; hay gente que aún lo sigue creyendo: 53.0 % de los republicanos consideran que, efectivamente, Trump fue el ganador. Incluso, 25.0 % de los estadounidenses considera que así fue: las elecciones fueron un robo.

¿Cómo es posible que eso suceda? Michiko Kakutani afirma: “La verdad es la piedra angular de nuestra democracia” (2018, p. 19).¹² El problema es que el populismo vive de la mentira. La democracia necesita a ciudadanos pensantes, capaces de deducir y confrontar ideas para, así, lograr construir consensos. La democracia moderna nace junto con el pensamiento ilustrado, que se basa en la ciencia. Por el contrario, el populismo necesita masas manipulables que no piensen, sino que actúen con base en estímulos anímicos producidos por el líder. El populismo no se sustenta en la confrontación de ideas, sino en la imposición de dogmas; es heredero del oscurantismo.

¹¹ El original en inglés es como sigue: “States want to revote. The states got defrauded. They were given false information. They vote on it. Now they want to recertify. They want it back. All Vice President Pence has to do is send it back to the states to recertify and we become president and you are the happiest people. And I actually, I just spoke to Mike. I said: ‘Mike, that doesn’t take courage. What takes courage is to do nothing. That takes courage’”. Traducción propia.

¹² El original en inglés es como sigue: “Truth is a cornerstone of our democracy”. Traducción propia.

Como Lincoln bien lo sabía, los padres fundadores de Norteamérica, establecieron la joven república con base en los principios del Iluminismo: la razón, la libertad, el progreso y la tolerancia religiosa. La arquitectura constitucional que ellos diseñaron se basó en un sistema racional de frenos y contrapesos para salvaguardar a la nación contra la posibilidad, en palabras de Alexander Hamilton, de que un día un individuo apareciera: un “hombre sin principios en su vida privada” y “desbordado en su temperamento” quizá “montando el caballo de la adicción a la popularidad” y “propongo a caer en el sinsentido del fanatismo” para vergüenza de nuestro gobierno y “lanzar las cosas a la confusión que acaso él mismo “nos hunda en la tormenta y le dé vuelo al torbellino. (Kakutani, 2018, p. 22)¹³

Es impresionante la forma en que Alexander Hamilton (1757-1804) describe, de pies a cabeza, a un individuo de otra época, Donald Trump (1946). Hamilton dio la voz de alerta acerca de esa calaña de bribones, peligrosos para la república.

Se debe tomar en cuenta que Trump no está solo: en el mundo han proliferado líderes populistas de derecha como Marine Le Pen, en Francia; Geert Wilders, en los Países Bajos; Mario Salvini, en Italia; Jaroslaw Kaczynski, en Polonia; Viktor Orban, en Hungría; Abdelfatah Al-Sisi, en Egipto; Narendra Modi, en India; Rodrigo Duterte, en Filipinas, y Jair Bolsonaro, en Brasil. El común denominador entre ellos es que han atizado los odios, los miedos, el racismo y la privación de los derechos de libertad.

Pero también hay líderes populistas de izquierda, o que se dicen de izquierda: Nicolas Maduro, en Venezuela; Daniel Ortega, en Nicaragua; Alberto Fernández, en Argentina, y Andrés Manuel López Obrador, en México.

¹³ El original en inglés es como sigue: “As Lincoln well knew, the founders of America established the young republic on the Enlightenment principles of reason, liberty, progress, and religious tolerance. And the constitutional architecture they crafted was base on a rational system of checks and balances to guard against the possibility, in the words of Alexander Hamilton, of ‘a man unprincipled in privated life’ and ‘bold in his temper’ one day arising who might ‘mount the hobby horse of popularity’ and ‘flatter and fall in with all the non sense of the zealots of the day’ in order to embarrass the government and ‘throw things into confusion that he may ‘ride the storm and direct the whirlwind’”. Traducción propia.

Vale la pena insistir en que la democracia liberal es hija de la Ilustración, que enarbola, ante todo, el uso de la razón y la búsqueda sistemática de la verdad. Pues bien, no hay nada que le irrite más al populismo que la razón y la verdad, por eso recurre al fanatismo y la mentira.

Así, el populismo entra en consonancia con algunas posiciones del nazismo: “La teoría nazi, en efecto, niega específicamente que una cosa como la ‘verdad’ pueda existir. En consecuencia, tampoco puede existir una cosa como la ‘ciencia’” (Kakutani, 2018, p. 55).¹⁴

La tergiversación de la realidad va acompañada de la tergiversación del lenguaje: los autócratas populistas prometen hacer cambios para mejorar las circunstancias imperantes. No obstante, esos cambios son para concentrar el poder en su persona por medio de la alteración del equilibrio de poderes, la restricción de la libertad de prensa, el acoso a los medios de comunicación disidentes, el hostigamiento a los líderes y partidos de oposición, así como la apropiación del lenguaje. Al igual que los comunistas que aseguraron que su democracia proletaria sería “mil veces” más democrática que la burguesa, los populistas aseguran que su democracia directa (participativa) será más democrática que la liberal. De esta forma, en el lenguaje populista, la democracia populista (lo cual es un oxímoron) es superior a la liberal.

El gran reto que encaran los ideólogos del populismo es separar la democracia del liberalismo. Ernesto Laclau sabía que esta era la clave para que su teoría pudiese surtir efecto, pero no lo logró: simplemente dijo que la relación entre la democracia y el liberalismo era “contingente”, cuando bien sabía que no lo era (Laclau, 2007, p. 167). Lo que está claro es que una democracia que no es liberal, deja de ser democracia y se transforma en una autocracia.

¹⁴ El original en inglés es como sigue: “Nazi theory indeed specifically denies that such a thing as ‘the truth’ exists. There is, for instance, no such thing as ‘Science’”. Traducción propia.

Un elemento fundamental del populismo son las redes sociales que, en teoría, deberían fungir como un espacio virtual que contribuya a la formación de la opinión pública. Pero la verdad es que las redes sociales han sido colonizadas por grupos de poder y de interés que llenan esos espacios con sus propios “troles”. Por ejemplo, quedó demostrada la intromisión rusa en las elecciones estadounidenses para hacer ganar a Donald Trump; su medio favorito fue Facebook. Los rusos hackearon las computadoras del Partido Demócrata y los archivos de Hillary Clinton y, luego, los filtraron en WikiLeaks.

El cometido de Vladimir Putin ha sido usar mecanismos no-militares para debilitar a Estados Unidos de América, la Unión Europea y la OTAN; atacar la globalización y la democracia liberal occidental tal como fue concebida por la Ilustración.

La dupla Putin-Trump actúa con el principio de que las teorías conspirativas suelen fluir más rápido entre la gente; se hacen virales en las redes sociales. La clave es apelar a las emociones:

Steve Bannon le dijo al periodista Michael Lewis que Trump no sólo era un hombre de mal carácter, sino que además tenía una habilidad singular para sacar ventaja de la ira de los demás. Veamos algunas frases acuñadas por él: “Fuimos electos para drenar el pantano”; “Miren nada más cómo se ve [burlándose de Hillary Clinton]”; “Construiremos el muro”. Esto es puro odio y miedo. Eso fue lo que hizo que la gente se arremolinara en las urnas. (Kakutani, 2018, p. 126)¹⁵

Las redes sociales son, más bien, un campo de batalla o, de plano, la sede en la que se extienden los tentáculos de los poderes de manipula-

¹⁵ El original en inglés es como sigue: “Steve Bannon told the journalist Michael Lewis that Trump not only was an angry man but also had a unique ability to tap into the anger of others: ‘We got elected on Drain the Swamp, Lock Her Up, Build a Wall. This was pure anger. Anger and fear is what gets people to the polls’”. Traducción propia.

ción y control opuestos a lo que debe ser la formación de consensos de carácter democrático. Y es que —siguiendo a Hannah Arendt y Madeleine Albright— el fanatismo que imperó en el comunismo, el nazismo y el fascismo, ahora ha encarnado en el populismo.

¿Cómo fue eso posible? Timothy Snyder explica la forma en que el aparato de propaganda fascista se fue apropiando paulatinamente de las conciencias:

Los fascistas echaron mano de nuevos medios de comunicación, que en aquel tiempo estuvieron encabezados por la radio que repetían spots propagandísticos para exaltar los ánimos [...]. Y hoy, como ayer, mucha gente confunde la fe en lo que dice el destorlongado líder con la verdad sobre este mundo que todos compartimos. La posverdad es prefascista. (Snyder, 2017, p. 71)¹⁶

El fascismo y el populismo no superan la prueba de la historia y la verdad, por eso crean sus propios mitos, posverdades y realidades alternativas.

Ante esas distorsiones políticamente motivadas, nada mejor que recurrir al legado histórico y los argumentos racionales. En ese sentido, se echará mano del discurso de despedida que George Washington pronunció el 19 de septiembre de 1796. Washington miró más allá de su tiempo, lanzó una voz de alerta respecto de los peligros que acechaban a la nueva nación. Para protegerla, dijo que el pueblo de Estados Unidos debía ser fiel a su Constitución; vigilar que no fuera sabotada la división y el equilibrio de poderes.

¹⁶ El original en inglés es como sigue: “They [fascists] used new media, which at the time was radio, to create a drumbeat of propaganda that aroused feelings before people had time to ascertain facts. And now, as then, many people confused faith in a hugely flawed leader with the truth about the world we all share. Post-truth is pre-fascist”. Traducción propia.

Washington enfatizó su preocupación por la aparición de

un grupo de hombres astutos, ambiciosos y poco escrupulosos [que, quizá, tratasen] de subvertir el poder del pueblo y usurpar el gobierno, destruyendo los verdaderos principios que los elevaron a esos cargos. (Washington, 1988, pp. 335-336)¹⁷

Asimismo, advirtió acerca de “los insidiosos engaños de la influencia extranjera” (Washington, 1988, p. 340)¹⁸ y del daño que representaban “ambiciosos, corruptos e impertérritos ciudadanos” (Washington, 1796)¹⁹ que, acaso, se echarían en brazos de alguna nación extranjera para “trai-

¹⁷ El original en inglés es como sigue: “All obstructions to the execution of the laws, all combinations and associations, under whatever plausible character, with the real design to direct, control, counteract, or awe the regular deliberation and action of the constituted, are destructive of this fundamental principle, and of fatal tendency. They serve to organize faction, to give it an artificial and extraordinary force; to put, in the place of the delegated will of the nation the will of a party, often a small but artful and enterprising minority of the community; and, according to the alternate triumphs of the different parties, to make the public administration the mirror of the ill-concerted and incongruous projects of faction, rather than the organ of consistent and wholesome plans digested by common counsels and modified by mutual interests.

However combinations or associations of the above description may now and then answer popular ends they are likely, in the course of time and things, to become potent engines, by which *cunning, ambitious, and unprincipled men* [énfasis añadido] will be enabled to subvert the power of the people and to usurp for themselves the reins of government, destroying afterwards the very engines which have lifted them to unjust dominion”. Traducción del Instituto Mora.

¹⁸ El original en inglés es como sigue: “Against the insidious wiles of foreign influence (I conjure you to believe me, fellow-citizens) the jealousy of a free people ought to be constantly awake, since history and experience prove that foreign influence is one of the most baneful foes of republican government”. Traducción del Instituto Mora.

¹⁹ El original en inglés es como sigue: “a passionate attachment of one nation for another produces a variety of evils. Sympathy for the favorite nation, facilitating the illusion of an imaginary common interest in cases where no real common interest exists, and infusing into one the enmities of the other, betrays the former into a participation in the quarrels and wars of the latter without adequate defence to others which is apt doubly to injure the nation making the concessions; by unnecessarily parting with what ought to have been retained, and by exciting jealousy, ill-will, and a disposition to retaliate, in the parties from whom equal privileges are withheld. And it gives to *ambitious, corrupted, or deluded citizens* [énfasis añadido] (who devote themselves to the favorite nation), facility to betray or sacrifice the interests of their own country, without odium, sometimes even with popularity; gilding, with the appearances of a virtuous sense of obligation, a commendable deference for public opinion, or a laudable zeal for public good, the base or foolish compliances of ambition, corruption, or infatuation”. Traducción propia.

cionar o sacrificar los intereses [de Estados Unidos de América]” (Kakutani, 2018, pp. 169-170).²⁰ “Sin la verdad, la democracia queda maniatada” (Kakutani, 2018, p. 173).²¹

No hay que pasar por alto un problema ingente: en estos años se ha escrito una gran cantidad de libros en torno al populismo. El asunto es que esta inflación ha llevado a la confusión: “los especialistas sobre el populismo no se ponen de acuerdo si se trata de una ideología, una estrategia, un discurso o un modo de hacer política” (Moffitt, 2020, p. 11).²²

Para salir de ese enredo se recurre, como lo aconsejaba Norberto Bobbio, a la lección de los clásicos. Y en este caso, a Polibio y su tipología de las formas de gobierno:

no todo gobierno de una persona ha de ser clasificado inmediatamente como realza, sino sólo aquel que es aceptado libremente y ejercido más por la razón que por el miedo o la violencia. Tampoco debemos creer que es aristocracia cualquier oligarquía; sólo lo es la presidida por hombres muy justos y prudentes, designados por elección. Paralelamente, no debemos declarar que hay democracia allí donde la turba sea dueña de hacer y decretar lo que le venga en gana. Sólo la hay allí donde es costumbre y tradición ancestral venerar a los dioses, honrar a los padres, reverenciar a los

²⁰ El original en inglés es como sigue: “George Washington’s Farewell Address of 1796 was eerily clairvoyant about the dangers America now faces. In order to protect its future, he said, the young country must guard its Constitution and remain vigilant about efforts to sabotage the separation and balance of Powers within the government that he and the other founders had so carefully crafted.

Washington warned about the rise of ‘cunning, ambitious, and unprincipled men’ who might try ‘to subvert the power of the people’ and ‘usurp for themselves the reins of government, destroying afterwards the very engines which have lifted them to unjust domination

He warned about ‘the insidious wiles of foreign influence’ and the dangers of ‘ambitious, corrupted or deluded citizens’ who might devote themselves to a favorite foreign nation in order ‘to betray or sacrifice the interests’ [énfasis añadido] of America”. Traducción propia.

²¹ El original en inglés es como sigue: “Without truth, democracy is hobbled”. Traducción propia.

²² El original en inglés es como sigue: “That is, populism scholars do not agree as to whether populism is an ideology, a strategy, a discourse or a mode of political performance”. Traducción propia.

ancianos y obedecer las leyes; estos sistemas, cuando se impone la opinión mayoritaria, deben ser llamados democracias. Hay que afirmar, pues, que existen seis variedades de constituciones: las tres repetidas por todo el mundo, que acabamos de mencionar, y tres que le son afines por naturaleza: la tiranía, la oligarquía y la demagogia. (Polibio, 1981, pp. 152-153)

Así, salta la pregunta: ¿cuál es la diferencia entre la democracia y la demagogia? Pues bien, los antiguos tenían dos criterios para diferenciar el buen gobierno del malo: el primero respetaba la ley y ejercía el poder para beneficio de todos; en cambio, el mal gobierno no respetaba la ley y ejercía el mando para ventaja de una parte de la *polis* (ciudad-Estado).

Es cierto, como dice Polibio, que en la democracia prevalece el principio de mayoría, pero, además, en ella se respeta a las minorías. Se deben tomar en cuenta todas las voces para que así la democracia se convierta en el gobierno de todos (mayoría y minorías *incluidas*). En contraste, en la demagogia se impone la voluntad de la mayoría, sin tomar en cuenta a las minorías; es *excluyente*. Por esto, a la demagogia también se le conoce como la tiranía de la mayoría, que muchas veces se plasma en la tiranía de un demagogo que actúa en nombre del “pueblo”. De allí la frase que frecuentemente usan los autócratas populistas: “el pueblo soy yo” (Urbinati, 2019, p. 77).²³

De lo anterior se deduce que el populismo es el heredero de la demagogia; por lo tanto, es un régimen opuesto a la democracia.

²³ El original en inglés es como sigue: “people coincides with only ‘a part’ of the whole. To do so, I will go to ground zero of the populist relationship to democracy, to the place that it takes root: its interpretations of ‘the people’ and ‘the majority’. Populism takes advantage of the structural indeterminacy of the democratic people [...] in order to conquer it and change its indeterminate character. Populism capitalizes on the fact that ‘the people’—unlike other unifying concepts such as ‘the class’ and ‘the nation’—can be entirely constructed by discourses, leaders, and movements. ‘The people’ retains a ‘stubborn ambiguity,’ which makes it the site of a tension that is never resolved between ‘the people’ as the site of many subjects and claims and ‘the People’ as the collective sovereign, which is not identifiable with any of those subjects and claims”. Traducción propia.

Referencias

- Albright, Madeleine. (2018). *Fascism. A warning*. Harper.
- Arendt, Hannah. (2016). *Los orígenes del totalitarismo*. Alianza.
- Fernández Santillán, José. (2017, 1 de enero). Transgresiones a la democracia: México frente al populismo autoritario de Donald Trump. *Este País*.
- Fernández Santillán, José. (2018). *Populismo, democracia y globalización*. Fontamara.
- Goethe Institute. (2023, marzo). *Fact-checks. Pinocchio for president*. goethe.de/ins/us/en/kul/tec/24648308.html
- Hicks, Josh. (2017, 21 de enero). Dancing marchers crash bikers for Trump event. *The Washington Post*.
- Inglehart, Ronald F., y Norris, Pipa. (2016). Trump, Brexit, and the rise of populism: economic have-nots and cultural backlash. *Harvard Faculty Research Working Papers Series*. file:///C:/Users/SONY/Downloads/RWP16-026_Norris%20(5).pdf
- Ionescu, Ghita, y Gellner, Ernest. (1969). Introducción. En Ghita Ionescu y Ernest Gellner (comps.), *Populismo, sus significados y características nacionales* (pp. 7-11). Amorrortu.
- Judis, John. (2016). *The populist explosion: how the Great Recession transformed America and European politics*. Columbia Global Reports.
- Kakutani, Michiko. (2018). *The death of truth*. Tim Duggan Books.
- Kazin, Michael. (2016). Trump and American populism. *Foreign Affairs*.
- Kessler, Glenn, Rizzo, Salvador, y Kelly, Meg. (2018, 4 de agosto). President Trump has made 4,229 false or misleading claims in 558 days. *The Washington Post*.
- Kovalski, Serge, y Kunkle, Fredrick (2001, 18 de septiembre). Northern New Jersey draws probers' eyes. *The Washington Post*.
- Laclau, Ernesto. (2007). *On populism reason*. Verso.
- Maizland, Lindsay. (2017, 6 de febrero). Trump just accused the 'dishonest press' of intentionally covering up terrorist attacks. *Vox*.

- Makela, Mark. (2016, 8 de octubre). Transcript: Donald Trump's taped comments about women. *The New York Times*.
- Marx, Carlos, y Engels, Federico. (2011). *Textos escogidos*. Ocean Sur.
- McMath, Robert C. Jr. (1993). *American populism. A social story (1877-1898)*. Hill & Wang.
- Moffitt, Benjamin. (2020). *Populism*. Polity Press.
- Müller, Jan-Werner. (2016). *What is populism?* Universidad de Pensilvania.
- Naylor, Brian. (2021, 10 de febrero). Read Trump's Jan. 6 speech, a key part of impeachment trial. *NPR News*.
- Polibio. (1981). *Historias*. Gredos.
- Revelli, Marco. (2019). *The new populism. Democracy stares into the abyss*. Verso.
- Snyder, Timothy. (2017). *On tyranny. Twenty lessons from the twentieth century*. Duggan Books.
- Urbinati, Nadia. (2019). *Me the people. How populism transforms democracy*. Harvard University Press.
- Washington, George. (1796). *George Washington's farewell address*. georgewashington.org/farewell-address-jsp
- Washington, George. (1988). Washington: Discurso de despedida (17 de septiembre de 1796). En Angela Moyano Pahissa y Jesús Velasco Márquez (coords.), *EUA. Documentos de su historia política* (vol. 1, pp. 335-341). Instituto Mora.
- Ximénez de Sandoval, Pablo. (2015, 17 de junio). Donald Trump insulta a los mexicanos al anunciar su candidatura. *El País*.
- Zakaria, Fareed. (2016). Populism on the march. *Foreign affairs*.

ENTREVISTA

Entrevista con Eva Berger*

(Agosto de 2021)

*Medios y redes en los procesos electorales
y en la toma de resolución judicial. Análisis particular
de las elecciones 2021 en el Estado de Israel***

Juan Abelardo Hernández Franco (México)***

Juan Abelardo Hernández Franco (JAHF): ¿Cómo se han transformado las campañas políticas a partir de la existencia de redes sociales como Facebook, Instagram, TikTok y otras?

Eva Berger (EB): Political campaigns (and politics generally) have been affected very significantly by social media. They have altered the relationship between politicians and the public by giving each and every one of us the opportunity to speak directly to our representatives and voice our opinions about them, and it has given them the opportunity to talk to their constituencies directly.

Eva Berger (EB): Las campañas políticas (y la política en general) se han visto afectadas de manera muy significativa por las redes sociales. Han alterado la relación entre los políticos y el público, al brindarnos a todos y cada uno de nosotros la oportunidad de hablar directamente con nuestros representantes y expresar nuestras opiniones acerca de ellos, y les ha brindado la oportunidad de hablar directamente con sus electores.

* Profesora de Comunicación y Estudios de Medios en la Facultad de Estudios Académicos de Gestión en Rishon LeZion, Israel. evaberger72@gmail.com.

** Transcripción y revisión por Juan Abelardo Hernández Franco.

*** Profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. jabelardohdz@tec.mx.

All of this was believed for a while to be a blessing. The thought was that social media platforms would enhance democracy by increasing participation made possible by access. However, as very often happens along the history of technology, there were some other effects and repercussions. Some of them quite worrisome.

From the point of view of the politicians, it is clear that social media gave them tools to not only communicate their policy views, but also to humanize themselves through their social media accounts, and make voters feel more connected to them. By chatting live with their potential voters, they also got new tools for fundraising and receiving contributions to their presidential campaigns.

Durante un tiempo se creyó que todo esto era una bendición. La idea era que las plataformas de redes sociales mejorarían la democracia al aumentar la participación, que era posible gracias al acceso. Sin embargo, como ocurre muy a menudo a lo largo de la historia de la tecnología, hubo otros efectos y repercusiones. Algunos de ellos bastante preocupantes.

Desde el punto de vista de los políticos, está claro que las redes sociales les dieron herramientas no solo para comunicar sus opiniones acerca de políticas, sino también para humanizarse por medio de sus cuentas de redes sociales y hacer que los votantes se sientan más conectados con ellos. Al conversar en vivo con sus votantes potenciales, también obtuvieron nuevas herramientas para recaudar fondos y recibir contribuciones para sus campañas presidenciales.

Live video has become a very central tool for politics on social media. Video engages the public and gives them a feeling of greater involvement —especially in comparison to traditional newscasts on television. Politicians become their own media companies of sorts and with live streaming, they can even have “breaking news” to converse with constituents in real-time.

One downfall of this direct communication has been, as we have all discovered, that the “dialogue” with potential voters isn’t always a dialogue, and often it is derailed by trolling, spam, and other kinds of harassment.

Finally, social media are partly responsible for the polarization of publics around the world, as their algorithms are built on traffic and engagement, and cursing and violence draw people in. And this in turn, encourages populist, totalitarian-leaning leaders.

El video en vivo se ha convertido en una herramienta muy central para la política en las redes sociales. El video atrae al público y le da una sensación de mayor participación, especialmente en comparación con los noticieros tradicionales de la televisión. Los políticos se convierten en sus propias empresas de medios de comunicación y, con la transmisión en vivo, incluso pueden tener noticias de última hora para conversar con sus electores en tiempo real.

Una de las fallas de esta comunicación directa ha sido, como todos hemos descubierto, que el diálogo con los votantes potenciales no siempre es un diálogo y, a menudo, se ve frustrado por el *trolling*, el *spam* y otros tipos de acoso.

Por último, las redes sociales son, en parte, responsables de la polarización de los públicos en todo el mundo, ya que sus algoritmos se basan en el tráfico y el compromiso, y las maldiciones y la violencia atraen a la gente. Y esto, a la vez, alienta a los líderes populistas de tendencia totalitaria.

Since the 2016 presidential election in the United States, it became even clearer than before just how powerful political advertising on social media could be. This was, of course, because personal information was taken without authorisation to profile individual U. S. voters, and target them with personalised political advertisements. This is called “microtargeting” and it knows what we like and what our demographics are.

Desde las elecciones presidenciales de 2016 en Estados Unidos de América, quedó aún más claro que antes lo poderosa que podría ser la publicidad política en las redes sociales. Esto se debió, por supuesto, a que la información personal se tomó sin autorización para perfilar a votantes estadounidenses individuales y apuntarlos con anuncios políticos personalizados. Esto se llama *microtargeting* y sabe lo que nos gusta y cuáles son nuestros datos demográficos.

JAHF: ¿Crees que las leyes puedan poner límites importantes a su actividad durante las campañas políticas?

EB: I believe that the violence at the U. S. Capitol on January 6th —the insurrection— was a turning point of sorts. It was dramatic enough that social media finally took some actions, such as de-platforming Trump. I believe business leaders and governments have learned from this and will take the idea of regulation more seriously than to this point.

EB: Creo que la violencia en el Capitolio de Estados Unidos de América el 6 de enero, la insurrección, fue una especie de punto de inflexión. Fue lo suficientemente dramático que las redes sociales finalmente tomaron algunas acciones, como eliminar las plataformas de Donald Trump. Creo que los líderes empresariales y los gobiernos han aprendido de esto y tomarán la idea de la regulación más en serio que hasta ahora.

On the other hand, I am not very optimistic. Facebook is not subject to laws or control — it is in the hands and homes of 2.6 billion people, infiltrated by covert agents acting for nation states, a laboratory for groups who use it to spread rampant misinformation, conspiracy theories, and fringe content. It has turned from a company to an autocracy controlled by a single man who is not scared even by threats of boycott by giant companies such as Coca Cola or Unilever.

For a real change to happen, regulation must include privacy, market competition, and perhaps most importantly, algorithmic transparency. Otherwise, we will see more of what we have seen to this point — Facebook playing a “determining role” (according to a United Nations report) in inciting hate and violence against Myanmar’s Rohingya, leading to the deaths of tens of thousands and hundreds of thousands fleeing to save their lives.

Por otro lado, no soy muy optimista. Facebook no está sujeto a leyes ni a control: está en manos y hogares de 2,600 millones de personas, infiltrado por agentes encubiertos que actúan para los estados nacionales, un laboratorio para grupos que lo usan para difundir desinformación desenfrenada, teorías de conspiración y contenido marginal. Ha pasado de ser una empresa a una autocracia controlada por un solo hombre, que no se asusta ni siquiera ante las amenazas de boicot de empresas gigantes como Coca Cola o Unilever.

Para que se produzca un cambio real, la regulación debe incluir la privacidad, la competencia en el mercado y, quizá lo más importante, la transparencia algorítmica. De lo contrario, veremos más de lo que hemos visto hasta este momento: Facebook desempeña un papel determinante (según un informe de Naciones Unidas) en la incitación al odio y la violencia contra los *rohingyas* de Myanmar, lo que ha provocado la muerte de decenas de cientos y miles de personas, así como miles que huyen para salvar sus vidas.

JAHF: ¿Los políticos se tendrán que transformar en una era de nuevos medios de comunicación? ¿O los medios deberán limitarse a la política tradicional?

EB: In the area of politics as well as in every other realm of life, I believe once we create our tools, our tools then shape us in their image. In an age when the spoken word was the only medium of communication, the role of speeches and the art of Rhetoric were very important. The role of writing in the politics of literate cultures was great as well. Long speeches were written, and the public was patient and listened, as they were accustomed to books that also take long to read and require a discipline of mind. In the electronic era, the television debate encapsulated how the medium defined politics. And in the age of social media, Trump and his Twitter diplomacy personify the transformation of politics by the technology.

EB: En el área de la política, así como en cualquier otro ámbito de la vida, creo que una vez que creamos nuestras herramientas, nuestras herramientas nos moldean a su imagen. En una época en la que la palabra hablada era el único medio de comunicación, el papel de los discursos y el arte de la retórica eran muy importantes. El papel de la escritura en la política de las culturas alfabetizadas también fue excelente. Se escribieron largos discursos y el público fue paciente y escuchó, ya que estaba acostumbrado a libros que también demoran mucho en leer y requieren disciplina mental. En la era electrónica, el debate televisivo encapsulaba cómo el medio definía la política. Y en la era de las redes sociales, Trump y su diplomacia de Twitter personifican la transformación de la política por la tecnología.

Twitter diplomacy is dangerous because complex and nuanced policies cannot really be squeezed into tweets of 280 characters or less. Messages transmitted over Twitter at times of intense international tension result in dynamics different from those that characterized communication through TV. Tweets reach global and diverse audiences. A tweet by the United States president, intended for his base, often contained hostile foreign policy elements that also reached foreign leaders. Trump's combative tone with all-caps and plenty of exclamation points made the tweets even more incendiary. His multiple tweets a day —unfiltered and un-swayed by expert advice— reached tens of millions of followers domestically and internationally. Including in Iran.

La diplomacia de Twitter es peligrosa porque las políticas complejas y matizadas realmente no pueden comprimirse en tuits de 280 caracteres o menos. Los mensajes transmitidos por Twitter en momentos de intensa tensión internacional dan como resultado dinámicas distintas a las que caracterizaron la comunicación por medio de la televisión. Los tuits llegan a audiencias globales y diversas. Un tuit del presidente de Estados Unidos de América, destinado a su base, a menudo contenía elementos de política exterior hostiles que también llegaban a los líderes extranjeros. El tono combativo de Trump, con mayúsculas y muchos signos de exclamación, hizo que los tuits fueran aún más incendiarios. Sus múltiples tuits al día, sin filtrar y sin dejarse influir por los consejos de expertos, llegaron a decenas de millones de seguidores en los ámbitos nacional e internacional. Incluido Irán.

JAHF: ¿Cómo influyeron en las últimas elecciones en Israel?

EB: Our latest elections are really our latest four rounds of elections within two years, as the results of each one of the rounds did not enable any of the candidates to create a coalition to put together a government. And it is not clear how long the government will last. In any case, this can be explained, in Israel as well, based on the polarizing, or tribalizing, effect of social media.

When there is no consensus reality or shared context, people revert to tribes. Tribes are smaller groups, and they provide a more manageable context. In recent years Turkey, Austria, the United States, India, and other democracies have elected authoritarian-leaning leaders who rely on tribalism for their power. Tribes fight other tribes. They watch their interests and take care of their own. Perhaps Brexit marked the beginning of the collapse of the European Union, as some scholars believe.

EB: Nuestras últimas elecciones son realmente nuestras últimas cuatro rondas de elecciones en dos años, ya que los resultados de cada una de las rondas no permitieron a ninguno de los candidatos crear una coalición para formar un gobierno. Y no está claro cuánto tiempo durará el gobierno. En cualquier caso, esto se puede explicar, también en Israel, con base en el efecto polarizador o tribalizador de las redes sociales.

Cuando no hay una realidad consensuada o un contexto compartido, la gente vuelve a las tribus. Las tribus son grupos más pequeños y proporcionan un contexto más manejable. En los últimos años, Turquía, Austria, Estados Unidos de América, India y otras democracias han elegido líderes de tendencia autoritaria que dependen del tribalismo para su poder. Las tribus luchan contra otras tribus. Vigilan sus intereses y cuidan los suyos. Quizá el Brexit marcó el comienzo del colapso de la Unión Europea, como creen algunos académicos.

Israel has moved to tribalism too, as its outgoing President —Reuven Rivlin— explained in a speech in 2015 that has come to be known as the Tribes Speech. He talked about the word “demography” and added that those with a good ear would know that this use of the word is generally nothing but a presumably more polite way of describing other populations than our own as a threat —as unwanted or illegitimate—. Sometimes the finger is pointed at the Arabs, he added, sometimes at ultra-Orthodox Jews, depending on the context. And then, he moved on to provide some statistics.

First-grade classes in our school systems were composed of about 38 % secular Jews, about 15 % national religious, about one-quarter Arabs, and close to a quarter Orthodox. These numbers created a “new Israeli order”, as he called it, a reality with no longer a clear majority or clear minority groups.

Israel también se ha movido hacia el tribalismo, como explicó su presidente saliente, Reuven Rivlin, en un discurso en 2015, que se conoce como el Discurso de las tribus. Habló acerca de la palabra *demografía* y agregó que aquellos con buen oído sabrían que este uso de la palabra generalmente no es más que una forma presumiblemente más educada de describir a otras poblaciones que la nuestra como una amenaza, como no deseada o ilegítima. A veces, el dedo apunta a los árabes, agregó, a veces a los judíos ultraortodoxos, según el contexto. Y luego, pasó a proporcionar algunas estadísticas.

Las clases de primer grado en nuestros sistemas escolares estaban compuestas por aproximadamente 38 % de judíos seculares, aproximadamente 15 % de religiosos nacionales, aproximadamente una cuarta parte de árabes y cerca de una cuarta parte de ortodoxos. Estos números crearon un nuevo orden israelí, como él lo llamó; una realidad sin una clara mayoría ni con claros grupos minoritarios.

A reality in which there are four populations, or four “tribes”, essentially different from each other and growing closer in size, all of which raises questions about the future State of Israel. Will this be a secular, liberal state, Jewish and democratic? Will it be a state based on Jewish religious law? Will it be a state of all its citizens, of all its national, ethnic groups?

For now, each tribe has its own media channels and its own towns. Tel Aviv is the town of one tribe, Umm al Fahm is the town of another, and Bnei Brak of yet another. It is not entirely clear what all these sectors have in common or whether they have a shared ethos or mutual values.

Una realidad en la que hay cuatro poblaciones, o cuatro tribus, esencialmente diferentes entre sí y cada vez más cercanas, todo lo cual plantea interrogantes acerca del futuro Estado de Israel. ¿Será este un Estado laico, liberal, judío y democrático? ¿Será un Estado basado en la ley religiosa judía? ¿Será un Estado de todos sus ciudadanos, de todos sus grupos étnicos nacionales?

Por ahora, cada tribu tiene sus propios canales de medios y sus propios pueblos. Tel Aviv es la ciudad de una tribu, Umm al Fahm es la ciudad de otra y Bnei Brak, de otra. No está del todo claro qué tienen en común todos estos sectores o si comparten una ética o valores mutuos.

Since the President's speech, these abstract principles have been articulated into concrete policy measures, but their implementation is not easy. The parliamentary system of Israel means the President's role is primarily symbolic. Prime ministers make decisions. Benjamin Netanyahu was the Prime Minister for 12 divisive years. And after Hamas and Israel began trading rocket fire and airstrikes in Gaza on May 10, 2021, riots broke out inside Israel, mainly in cities with a mixed Jewish and Arab population, such as Jaffa and Nazareth, resulting in severe injuries and deaths, as well as widespread destruction of property.

I don't know how much hope there is ahead, as the problem with tribalism is that it knows no real limiting principle. Social media exacerbate the problem and enhance the tribalism, focusing on "us" and "them".

All this before we even start talking about the occupation of Israel over the Palestinians.

Desde el discurso del presidente, estos principios abstractos se han articulado en medidas políticas concretas, pero su implementación no es fácil. El sistema parlamentario de Israel significa que el papel del presidente es principalmente simbólico. Los primeros ministros toman decisiones. Benjamin Netanyahu fue primer ministro durante 12 años de división. Y después de que Hamas e Israel comenzaran a intercambiar cohetes y ataques aéreos en Gaza el 10 de mayo de 2021, estallaron disturbios dentro de Israel, principalmente en ciudades con una población mixta judía y árabe, como Jaffa y Nazaret, que resultaron en lesiones graves y muertes, así como la destrucción generalizada de la propiedad.

No sé cuántas esperanzas hay por delante, ya que el problema con el tribalismo es que no conoce ningún principio limitante real. Las redes sociales exacerbaban el problema y mejoran el tribalismo, centrándose en nosotros y ellos.

Todo esto, incluso, antes de que empecemos a hablar de la ocupación de Israel sobre los palestinos.

JAHF: ¿Qué influye más en la opinión social y su opinión política: las imágenes o el sonido?

EB: We are a predominantly visual culture. Trump came from reality television. Young people live on predominantly visual media, and they are having surgery to look more like their Instagram selves.

It is quite sad to me that while opportunities to listen and choices as to what to listen to have increased, we have apparently gotten so used to smooth and edited voices of podcasts, for example, that public speaking has become scary and the ability to engage in conversation and listen to others in face-to-face situations has suffered.

Young people prefer asynchronous communication, and they have phone anxiety. They like their voice recorded and edited. As for social audio such as Clubhouse and Twitter Spaces, where one can still experience un-edited human speech, free conversation, and live dialogue, they too are adding video.

EB: Somos una cultura predominantemente visual. Trump vino de la televisión de realidad. Los jóvenes viven predominantemente de medios visuales y se están sometiendo a una cirugía para parecerse más a su versión de Instagram.

Es bastante triste para mí que si bien las oportunidades para escuchar y las opciones acerca de qué escuchar han aumentado, aparentemente nos hemos acostumbrado tanto a las voces editadas y suaves de los pódcast, por ejemplo, que hablar en público se ha vuelto aterrador, y la capacidad de participar en la conversación y escuchar a los demás en situaciones cara a cara han sufrido.

Los jóvenes prefieren la comunicación asincrónica y sienten ansiedad por el teléfono. Les gusta su voz grabada y editada. En cuanto al audio social como Clubhouse y Twitter Spaces, en los que uno todavía puede experimentar el habla humana sin editar, la conversación libre y el diálogo en vivo, ellos también están agregando video.

Politicians understand this and they send short messages —hash-tags really— along with lots of visual messages.

Los políticos entienden esto y envían mensajes cortos, *hashtags* en realidad, junto con muchos mensajes visuales.

JAHF: Qué es Media Ecology y platica de su revista *Explorations*. ¿Tiene algo que ver con el trabajo de Marshall McLuhan, el gran teórico de los medios?

EB: Media Ecology —the area of scholarship that I belong to— has its origins in the observations of authors such as Marshall McLuhan and Neil Postman. Media Ecology focuses on the implications of technology and postulates that technological development leads to the creation of new human abilities and the weakening or even disappearance, of older abilities. When skills are delegated to technology, the unused skills and capacities tend to atrophy.

For example, doctors who rely entirely on technology are increasingly losing their ability to make diagnoses based on observation. With their attention focused on the massive amounts of data generated by

EB: Media Ecology, el área de estudios a la que pertenezco, tiene su origen en las observaciones de autores como Marshall McLuhan y Neil Postman. Media Ecology se centra en las implicaciones de la tecnología y postula que el desarrollo tecnológico conduce a la creación de nuevas habilidades humanas y al debilitamiento o, incluso, a la desaparición de las antiguas. Cuando las habilidades se delegan a la tecnología, las habilidades y capacidades no utilizadas tienden a atrofiarse.

Por ejemplo, los médicos que dependen completamente de la tecnología pierden cada vez más su capacidad para realizar diagnósticos basados en la observación. Con su atención centrada en las enormes cantidades de datos generados por

lab and imaging tests rather than on the patient, they find themselves spending more time at their desks and in front of their computers than at the bedside. The physical exam is almost a lost art.

The animated film *Wall-E* was also about how technology shapes us; about what skills weaken or completely atrophy; about the impact that fully automated systems—food, drink, entertainment, and transportation around the intergalactic spacecraft—are having on our lives. The hovering chairs that move humans about in the junkyard that Planet Earth has become, lead to atrophy, to loss of agency and skills, to flab. But losing bone density and becoming amorphous blobs are, of course, visible results of atrophy due to the delegation of abilities to work and transportation technologies. The loss of intellectual, cognitive, and social skills as a result of their transfer to media of communication, are harder to identify and take longer to notice.

las pruebas de laboratorio y de imágenes en lugar de en el paciente, pasan más tiempo en sus escritorios y frente a sus computadoras que junto a la cama. El examen físico es casi un arte perdido.

La película animada *Wall-E* también trataba acerca de cómo la tecnología nos moldea; qué habilidades se debilitan o atrofian por completo, y el impacto que los sistemas totalmente automatizados (comida, bebida, entretenimiento y transporte alrededor de la nave espacial intergaláctica) están teniendo en nuestras vidas. Las sillas flotantes que mueven a los humanos en el depósito de chatarra en el que se ha convertido el planeta Tierra llevan a la atrofia, a la pérdida de capacidad y habilidades, a la flacidez. Pero perder densidad ósea y convertirse en manchas amorfas son, por supuesto, resultados visibles de atrofia debido a la delegación de habilidades al trabajo y las tecnologías de transporte. La pérdida de habilidades intelectuales, cognitivas y sociales, como resultado de su transferencia a los medios de comunicación, son más difíciles de identificar y tardan más en darse cuenta.

Think of our use of technology in our daily lives. Why do the basic arithmetic required for splitting a check or calculating the tip for a waiter at a restaurant if we can use the calculator on our phones? Why tell time by the hands of an analogue watch if we can quickly look at our phones? Why remember birthdays when our calendars and social media accounts remember them for us? Why retain the ability to give instructions if we can tell someone what to type into Waze instead?

Human skills have been delegated to technology throughout history. The invention of writing weakened our biological memory; rational thought was impaired with the advent of television, and contextual technologies of the digital age made us context blind —this is the thesis of my new book—.

Piense en nuestro uso de la tecnología en nuestra vida diaria. ¿Por qué se requiere la aritmética básica para dividir un cheque o calcular la propina de un camarero en un restaurante si podemos usar la calculadora en nuestros teléfonos? ¿Por qué saber la hora con las manecillas de un reloj analógico si podemos mirar rápidamente nuestros teléfonos? ¿Por qué recordar los cumpleaños cuando nuestros calendarios y cuentas de redes sociales los recuerdan por nosotros? ¿Por qué conservar la capacidad de dar instrucciones si podemos decirle a alguien qué escribir en Waze?

Las habilidades humanas se han delegado a la tecnología a lo largo de la historia. La invención de la escritura debilitó nuestra memoria biológica; el pensamiento racional se vio afectado con la llegada de la televisión, y las tecnologías contextuales de la era digital nos cegaron el contexto —esta es la tesis de mi nuevo libro—.

When we completely outsource all our skills to mobile technology, location services, sensors, social media, and AI, we stop understanding the most basic situations. When we live so much of our social lives on social media, we forget how to behave in the real world. We have become really good at distinguishing nuances of emotion between a smiling emojis, but in the physical world, our sensitivities have coarsened.

Sitting with a friend at a coffee shop or with our family over dinner, we text and swipe and look at our phones instead of at them. We no longer feel insulted when the people we are conversing with take their eyes off ours “leaving us” or “putting us on hold”. We may be physically present in a situation. But with our mobile devices, we are mentally and emotionally somewhere else. Since we are only partially present, lack of eye contact has become the norm in real life. Manners disappear, and ethical behavior deteriorates.

Cuando subcontratamos por completo todas nuestras habilidades a la tecnología móvil, los servicios de ubicación, los sensores, las redes sociales y la inteligencia artificial, dejamos de comprender las situaciones más básicas. Cuando vivimos gran parte de nuestra vida social en las redes sociales, olvidamos cómo comportarnos en el mundo real. Nos hemos vuelto realmente buenos para distinguir los matices de las emociones entre un emoji sonriente, pero en el mundo físico nuestra sensibilidad se ha endurecido.

Sentados con un amigo en una cafetería o con nuestra familia durante la cena, enviamos mensajes de texto, deslizamos y miramos nuestros teléfonos en lugar de mirarlos. Ya no nos sentimos insultados cuando las personas con las que estamos conversando apartan sus ojos de los nuestros “dejándonos” o “poniéndonos en espera”. Podemos estar físicamente presentes en una situación. Pero con nuestros dispositivos móviles, estamos mental y emocionalmente en otro lugar. Dado que solo estamos parcialmente presentes, la

Location technologies, mobile and contextual sensors know everything about us: where we are, what the weather is like, where we are going, what we are looking for, and whom we are with. They can even anticipate what we are likely to do next. Thus, they take control of our life experiences, and we stop noticing what is right before us.

falta de contacto visual se ha convertido en la norma en la vida real. Los modales desaparecen y el comportamiento ético se deteriora.

Las tecnologías de ubicación y los sensores móviles y contextuales saben todo acerca de nosotros: dónde estamos, cómo es el clima, hacia dónde vamos, qué buscamos y con quién estamos. Incluso pueden anticipar lo que es probable que hagamos a continuación. Por lo tanto, toman el control de nuestras experiencias de vida y dejamos de notar lo que está justo delante de nosotros.

JAHF: ¿Existe un estándar mundial acerca del impacto de los medios en la opinión pública o el impacto de los medios depende de cada cultura?

EB: What I described to you is what is happening to humanity. And it is in this context that politics must be understood. Including the politics of different places in the world. Obviously, culture shapes the specifics, but if you just think of this past year, you can see the parallels among leaders such as Trump, Bolsonaro, and even [Andrés] Manuel López Obrador [AMLO]

EB: Lo que les describí es lo que le está sucediendo a la humanidad. Y es en este contexto donde hay que entender la política. Incluyendo la política de diferentes lugares del mundo. Obviamente, la cultura da forma a los detalles, pero si solo piensa en el año pasado, puede ver los paralelismos entre líderes como Trump, Bolsonaro e incluso Andrés Manuel López Obrador (AMLO)

in their handling of the pandemic, using social media to talk directly with the people. The differences were in what they suggested: Bolsonaro called it hysteria and a little flu and called masks harmful. AMLO called for people to continue living as usual, and Trump said in January 2020 that the U. S. “had it under control”.

en su manejo de la pandemia, utilizando las redes sociales para hablar directamente el gobierno con las personas. Las diferencias estaban en lo que sugirieron: Bolsonaro lo llamó histeria y un poco de gripe y llamó dañinas a las máscaras. AMLO pidió que la gente siguiera viviendo como de costumbre, y Trump dijo en enero de 2020 que Estados Unidos de América “lo tenía bajo control”.

JAHF: En tu experiencia, ¿qué efectos generan los nuevos medios en el trabajo de los tribunales y los abogados? ¿El derecho, los jueces y los abogados también están transformándose? ¿Me puedes dar algunos ejemplos?

EB: There are various aspects to the issue of the relationship between technology generally and social media specifically and the law. And the opinions on the benefits or disadvantages are split. The courts sometimes argue that social media interferes with the trial process, while attorneys believe that they are crucial to jury selection and evidence.

EB: Hay varios aspectos del tema de la relación entre la tecnología en general, las redes sociales en particular y la ley. Las opiniones acerca de los beneficios o las desventajas están divididas. Los tribunales, a veces, argumentan que las redes sociales interfieren en el proceso del juicio, mientras que los abogados creen que son cruciales para la selección del jurado y la evidencia.

On the one hand, Facebook and Twitter can be used to keep court users informed, but on the other hand, they create challenges for courts because a simple “tweet” or “post” can be copied and shared within seconds.

The unregulated access to social media in the courts can cause ethical problems for judges as well as attorneys. Jury verdicts have been posted on social media before they were handed down by the court. Generally, social media have placed enormous pressure on the idea of an impartial jury. Jurors have committed significant acts of misconduct. The flip side of this is that social media have aided jury selection as the internet opened a whole new field for jury panel background checks.

Por un lado, Facebook y Twitter pueden usarse para mantener informados a los usuarios de los tribunales, pero, por otro lado, crean desafíos para los tribunales porque un simple tuit o una publicación se puede copiar y compartir en segundos.

El acceso no regulado a las redes sociales en los tribunales puede causar problemas éticos tanto a los jueces como a los abogados. Los veredictos del jurado se han publicado en las redes sociales antes de que sean dictados por el tribunal. Generalmente, las redes sociales han ejercido una enorme presión sobre la idea de un jurado imparcial. Los miembros del jurado han cometido actos importantes de mala conducta. La otra cara de la moneda es que las redes sociales han ayudado a la selección del jurado, ya que internet abrió un campo completamente nuevo para la verificación de antecedentes del panel del jurado.

There are additional concerns, such as the issue of authentication of social media evidence, and the use of social media by judges. This raises questions regarding the public's perception of judges and their confidence in the judicial systems, as well as the potential of social media posing threats to judges' privacy, safety, and vulnerability to cyberbullying.

The impact of media on the law and the courts has been of interest to media scholars for a long time, way before the internet. There were studies in the area of Media Ecology sealing with the impact of television cameras in the courts, for example. And media have always played a role in the public's perception of the justice system. Television programs in the U. S. such as Judge Judy familiarized the public with courts, and in the age of social media, pages such as Caught in Providence continue trying to put a human face on the legal system.

Existen preocupaciones adicionales, como la cuestión de la autenticación de las pruebas de las redes sociales y el uso de las redes sociales por parte de los jueces. Esto plantea interrogantes respecto a la percepción que tiene el público de los jueces y su confianza en los sistemas judiciales, así como el potencial de las redes sociales que amenazan la privacidad, la seguridad y la vulnerabilidad de los jueces al ciberacoso.

El impacto de los medios en la ley y los tribunales ha sido de interés para los estudiosos de los medios durante mucho tiempo, mucho antes que internet. Hubo estudios en el área de Ecología de Medios sellando con el impacto de las cámaras de televisión en los juzgados, por ejemplo. Y los medios de comunicación siempre han influido en la percepción que tiene el público del sistema judicial. Los programas de televisión en Estados Unidos de América, como *Judge Judy*, familiarizaron al público con los tribunales, y en la era de las redes sociales, páginas como Caught in Providence continúan tratando de poner un rostro humano al sistema legal.

RESEÑAS



Valdiviezo Sandoval, René (coord). (2023).
*México 2018: la elección
 presidencial en los estados.*
 Instituto Nacional Electoral

Eduardo Torres Alonso (México)*

La elección presidencial de 2018 significó el corolario de la trayectoria electoral de uno de los candidatos que en ella participaron. En dos ocasiones anteriores (2006 y 2012) Andrés Manuel López Obrador, postulado por una coalición de partidos identificados ideológicamente con la izquierda, perdió; la primera con un margen muy reducido (0.58 %) y la segunda por 6.69 por ciento. En 2018, el resultado fue distinto, pues obtuvo la mayoría de los sufragios (30,113,483) en la jornada electoral del 1 de julio, con lo cual superó con una amplia ventaja al resto de los candidatos —53.19 %—, por lo que el 1 de diciembre del mismo año rindió la protesta constitucional en la sesión del Congreso general.

Las expectativas del nuevo gobierno eran altas porque significaba una especie de quiebre con el pasado, representado por los partidos tradicionales y por el propio discurso de López Obrador, entonces candidato, quien hablaba de transformar la vida pública. El planteamiento de un cambio profundo de las instituciones y de la forma de ejercer el poder resultó muy atractivo para una amplia parte de la población.

De esta manera, López Obrador alcanzó la máxima posición en el sistema político mexicano, en el que la presidencia es la institución más visible

* Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. etorres@unam.mx.

e influyente (Hernández, 2023, pp. 5-40) (aunque eso depende, también, de la personalidad de quien la ocupa [Loaeza, 2022]).

Desde el momento en que se validó el resultado, la comunidad académica inició los trabajos para identificar y explicar las circunstancias, los fenómenos y los antecedentes, en fin, las particularidades de dicha elección —entre otros, Álvaro Arreola Ayala y Raúl Trejo Delarbre (2018)— considerada por algunos como crítica, puesto que permite advertir lo siguiente:

1. La gran transformación electoral en el ámbito nacional, que quedó evidenciada por los altos niveles de volatilidad en las elecciones presidencial y legislativa, los cuales muestran un profundo proceso de desinstitucionalización del sistema de partidos, ya que una buena parte de las bases de apoyo de los partidos políticos tradicionales [...] cambiaron radicalmente y se orientaron hacia un partido político emergente de izquierda, con resultados electorales contundentes, escenario que se suma a una progresiva fragmentación multi(partidista) en el plano subnacional [...]

2. Las consecuencias de los resultados electorales en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que se reflejan en la presencia de un presidente muy fuerte con ambas cámaras del Congreso Federal controladas por los partidos políticos de la coalición Juntos haremos historia [...]

3. Serias reflexiones en torno a la fortaleza de las instituciones democráticas de nuestro país o acerca de si éstas sucumbirán ante la centralización y personalización de un líder carismático [...]. (Díaz *et al.*, 2020, pp. 7-8)

La elección en comento no significó, únicamente, la alternancia entre un grupo político y otro —la tercera desde que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió ante el Partido Acción Nacional en el año 2000, y luego este entregó el poder al PRI en 2012—, sino que ocurrió algo de mayor complejidad. Un partido de reciente creación, Morena —formado por una coalición de agrupaciones sociales, exmilitantes de otras asociaciones po-

líticas y la ciudadanía que no se identificaba con los partidos existentes —, les ganó a las organizaciones partidistas con mayor arraigo en México, con lo cual modificó las alianzas y los equilibrios políticos nacionales y locales.

Con todo, los diversos trabajos publicados han centrado su atención en el sistema tanto de partidos como en el electoral, vistos ambos desde una perspectiva nacional de la figura de la candidatura o del desencanto de las figuras políticas tradicionales.

René Valdiviezo Sandoval coordinó un peculiar libro que reúne estudios sobre la elección de 2018, contruidos desde y con una perspectiva subnacional. El título es sugerente: *México 2018: la elección presidencial en los estados*, publicado por el Instituto Nacional Electoral (INE), en su colección Estudios Electorales. Se trata de una obra con 33 capítulos (uno por cada entidad federativa), más uno destinado al marco estadístico, a los que se agregan la presentación del consejero electoral del INE, Martín Faz; el prólogo firmado por Dieter Nohlen; la introducción por Valdiviezo, también coordinador de la obra, y las conclusiones a cargo de Leonardo Valdés. En total son 1040 páginas de contenido.

Las descripciones y las explicaciones de las personas actoras y los fenómenos en cada entidad federativa, en el contexto de esta elección, ofrecen información nueva, distinta y complementaria acerca del triunfo de López Obrador, así como del comportamiento electoral en el ámbito local, para lo cual se consideran las expectativas del electorado tras el triunfo de una determinada candidatura. La perspectiva de una persona votante que vive en la zona centro de México no es la misma que la de aquella que radica en un pueblo originario del sur del país, aunque tienen un destino compartido. Parafraseando a Dieter Nohlen, el contexto importa.

Al ser un trabajo tan amplio, bien merece detenerse en el aspecto metodológico, que resulta de mayor relevancia para que los capítulos posean solidez y correspondencia entre sí.

El objetivo de la investigación de *México 2018: la elección presidencial en los estados* fue analizar los comicios nacionales desde la óptica es-

trictamente estatal (local), partiendo de que las relaciones entre una y otra difieren en cada entidad y dependen de las variables utilizadas. Se emplearon 4 indicadores y 5 variables: contexto político local, antecedentes electorales de la entidad, alianzas electorales locales, desarrollo de las campañas presidenciales en cada entidad y resultados de la elección presidencial. Algunos de los ejes de análisis que fueron aceptados por el equipo de investigadoras e investigadores son margen de victoria, número efectivo de candidatos, número efectivo de partidos, tasa de participación y voto del ganador.

La persona responsable del estudio de cada entidad federativa debía presentar el contexto político local y destacar las alianzas electorales que allí ocurrían. El desarrollo de las campañas de las candidaturas presidenciales en el espacio subnacional fue revisado con atención, ya que mostraba los arreglos y los intereses de los grupos locales y nacionales, mismos que manifestaban la especificidad de la elección presidencial de cada estado.

No hay que perder de vista que, junto con la elección presidencial, se desarrollaron las correspondientes votaciones para integrar la Cámara de Diputados y el Senado de la República, mientras que en otras entidades se realizaban comicios para renovar las autoridades municipales, los congresos locales y las gubernaturas.

En 27 entidades se eligieron diputaciones locales, las cuales respondían a las lógicas políticas locales, esto es, las candidaturas representaban las negociaciones entre los diversos grupos al interior y al exterior de los partidos, y respondieron a estrategias locales, tratando siempre de alinearse a las candidaturas presidencial y de gubernatura. Las candidaturas a diputaciones federales y senadurías fueron, por lo general, controladas por las direcciones nacionales de los partidos. Representaron 628 curules, frente a las 972 diputaciones locales en disputa. La pregunta fue, principalmente, cómo fueron las campañas de las y los candidatos a estos cargos, y qué

relación tuvieron con las campañas de las y los candidatos al Ejecutivo federal. (Valdiviezo, 2023, p. 24)

El reto de analizar la elección presidencial —en realidad fueron 32 comicios, cada uno marcado con personas actoras, agendas y coyunturas particulares, incluso tiempos distintos— fue mayúsculo, pero se sorteó de manera afortunada al adoptar variables e indicadores y enmarcarse dentro del institucionalismo contextualizado de Nohlen.

Reconstruir lo que ocurrió en cada entidad de la Federación resulta pertinente para identificar tanto las coincidencias como los elementos disímbolos. El estudio desde la perspectiva local deviene relevante porque lo que se conoce como transición a la democracia ocurrió de la “periferia al centro” (Woldenberg, 2018), aunque en algunos lugares se registren enclaves autoritarios (Gibson, 2022).

Un aspecto importante de esta obra es que ayuda a entender la profundidad de los cambios producidos por la reforma electoral de 2014, resultado de un proceso más amplio de modificaciones constitucionales y legislativas impulsadas por el gobierno federal y los partidos políticos, así como la nacionalización del sistema electoral.

México 2018: la elección presidencial en los estados se convertirá en un texto de consulta entre la comunidad estudiosa de los procesos comiciales y abrirá nuevos senderos para investigaciones particulares relacionadas con la materia en las entidades federativas. Volver al estudio de lo que acontece en el ámbito subnacional para comprender los sucesos de alcance nacional enriquece el análisis y fortalece las técnicas y las metodologías de la investigación.

Referencias

- Arreola Ayala, Álvaro, y Trejo Delarbre, Raúl (coords.). (2018). *La transición presidencial. México 2018*. Orfila Valentini.
- Díaz Jiménez, Oniel Francisco, Góngora Cervantes, Vanessa, y Vilches Hinojosa, Miguel. (2020). Estudio introductorio ¿Por qué se consideran “críticas” las elecciones de 2018? En Oniel Francisco Díaz Jiménez, Vanessa Góngora Cervantes y Miguel Vilches Hinojosa (coords.), *Las elecciones críticas de 2018. Un balance de los procesos electorales federales y locales en México* (pp. 7-18). Universidad de Guanajuato; Grañén Porrúa.
- Gibson, Edward L. (2022). *Control de límites: autoritarismo subnacional en democracias federales*. Universidad Veracruzana.
- Hernández Rodríguez, Rogelio. (2023). El autoritarismo presidencial en México. Entre la tradición y la necesidad. *Foro Internacional LXIII* (1), 5-40.
- Loaeza, Soledad. (2022). *A la sombra de la superpotencia. Tres presidentes mexicanos en la Guerra Fría, 1945-1958*. El Colegio de México.
- Valdiviezo Sandoval, René. (2023). Introducción. En René Valdiviezo Sandoval (coord.), *México 2018: la elección presidencial en los estados* (pp. 19-26). Instituto Nacional Electoral.
- Woldenberg, J. (2018). *Historia mínima de la transición democrática en México*. El Colegio de México.

Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel. (2021).
*La segunda vuelta electoral.
 Análisis en torno a su posible
 implementación en México.*
 Tirant lo Blanch

Virginia Viridiana Escobar Dávila (México)*

El proceso de democratización en México ha sido posible gracias a las reformas político-electorales que han tenido lugar en los últimos 30 años. Esto es una consecuencia natural de las aspiraciones ciudadanas a tener una mayor representatividad.

Como resultado, se pueden apreciar medidas legislativas más inclusivas, en las que se afirma el pluralismo y se dota de mayor certeza y seguridad a los comicios. A su vez, la ciudadanía es más atenta y participativa en la toma de decisiones de los gobiernos por medio de mecanismos de participación cívica, por lo que, con ello, se impulsa la cultura democrática para alcanzar sus fines y objetivos.

De este modo, en la actualidad se cuenta con un diseño normativo e institucional que busca dar cauce a la vida democrática de México y que, a la vez, constituye el cimiento del régimen electoral mexicano.

En este contexto, se presenta el libro *La segunda vuelta electoral. Análisis en torno a su posible implementación en México*, en el cual su autor, Miguel Ángel Gutiérrez Salazar, reflexiona en torno a la viabilidad

* Maestra y licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. viridiana.713@gmail.com.

y pertinencia, o no, de instaurar la segunda vuelta electoral en la elección de la persona titular del Poder Ejecutivo federal de México y analiza los efectos que esto podría tener en el contexto histórico, político, cultural y jurídico del país.

El autor plantea que el cambio institucional electoral es una forma de perfeccionamiento y mejora constante del régimen comicial y, en ese sentido, justifica la importancia de valorar la adopción de nuevos organismos, atendiendo los resultados que se puedan apreciar en otros países que han adoptado la segunda vuelta electoral.

A juicio de quien suscribe, la presente obra resulta fundamental para conocer el análisis de la posible implementación de esta figura jurídico-electoral en México.

El libro se divide en los siguientes cuatro capítulos.

1. Primer capítulo. El autor ofrece una explicación conceptual y teórica del sistema político mexicano y lo clasifica en tres subsistemas: 1) de gobierno; 2) de partidos políticos, y 3) electoral.

En el primer caso, se expone la distinción clásica entre presidencialismo y parlamentarismo; en el segundo, se discurre en torno a la clasificación histórica de los partidos políticos (bipartidismo, partido hegemónico, pluripartidismo, etcétera), y, en el tercero, se abunda en los regímenes electorales mayoritarios, proporcionales y mixtos.

En este capítulo, Gutiérrez Salazar señala la relación que hay entre cada subsistema —en particular, en el contexto mexicano— y el efecto que se desprendería de la modificación de alguno de estos, así como su impacto en los demás y en la vida democrática de la nación.

2. Segundo capítulo. Se aborda el estudio de la transición democrática, para lo cual se considera el lapso histórico comprendido de 1976 a 2018, año de la última elección presidencial en México, así como las reformas electorales acaecidas de 1977 a 2017, periodos —ambos— de 30 años, que son lo suficientemente amplios para medir sus resultados y las principales consecuencias en la vida política de la nación.

En las líneas que integran este capítulo, se destaca la relevancia que las reformas electorales y la celebración constante y permanente de procesos comiciales tuvieron en el régimen presidencial precedente (considerado de carácter hegemónico por el autor), así como su impacto en la consolidación de la competitividad político-partidista en el país.

Por medio de estas reflexiones, el autor asevera que, necesariamente, cualquier transformación venidera en el sistema político mexicano derivará en una nueva modificación al andamiaje o estructura normativo-institucional, en la que encuentra cabida la posibilidad del establecimiento de la segunda vuelta electoral en México, cuestión que se corrobora con el proceso parlamentario abierto y las deliberaciones en curso para una nueva reforma electoral mexicana.

3. Tercer capítulo. En esta sección, formula un análisis histórico-conceptual y comparado de la segunda vuelta electoral, destacando los orígenes europeos de esta figura, pero también enfatizando su extendida aplicación en los países latinoamericanos, donde forma parte de los regímenes electorales de la mayoría de las naciones de la región.

El análisis resulta revelador e interesante, pues casi todos los países latinoamericanos tienen un contexto político, económico y social similar al mexicano, por lo que estudiarlo es imprescindible para ubicar la posibilidad de adopción de la referida segunda vuelta electoral en el país.

4. Cuarto capítulo. Finalmente, se identifican los antecedentes jurídicos que se han presentado en México respecto de la segunda vuelta electoral, dado que —como señala el autor— esta figura ya ha existido históricamente en los ámbitos federal y municipal. Asimismo, Gutiérrez Salazar explora de manera detallada las propuestas legislativas respecto a la segunda vuelta electoral en el país, distinguiéndolas, identificando sus pros y sus contras, así como haciendo una interesante evaluación de estas.

Así pues, en el libro se reflexiona profundamente sobre los posibles efectos que derivarían de la aplicación de esta figura, así como las posibles consecuencias (positivas y negativas) que la segunda vuelta electoral

podría tener en el sistema político mexicano, en el marco de los subsistemas de gobierno, de partidos y electoral.

La parte final de la obra incluye un apartado de conclusiones, en que el autor subraya la importancia de conocer adecuadamente el régimen electoral mexicano, a fin de que los tomadores de decisiones tengan un panorama más amplio y claro de las peculiaridades del sistema, a partir de lo cual valorarán de forma más objetiva y adecuada las ventajas y desventajas que la segunda vuelta electoral implicaría en caso de implementarse.

En síntesis, *La segunda vuelta electoral. Análisis en torno a su posible implementación en México* es una obra en la que se analiza de manera clara y detallada esta figura y se explican de forma sencilla no solo los conceptos principales, sino también el contexto que permea su implementación, por lo que es recomendable para especialistas en la materia, así como para académicos, estudiantes y, debido a su claridad, para el público interesado en el conocimiento del sistema político-electoral mexicano, las instituciones de participación ciudadana, las formas de ejercer los derechos políticos y las manifestaciones de la democracia en la vida cotidiana.

La revista *Justicia Electoral* es editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y su publicación es semestral. Sus artículos están enmarcados en la temática político-electoral, con el objetivo de difundir y debatir los avances y las innovaciones en la materia. La publicación es coordinada por la Escuela Judicial Electoral del TEPJF. Cuenta, además, con el respaldo del Comité Académico y Editorial del Tribunal, máximo órgano que regula las tareas académicas y editoriales de la institución. Asimismo, cuenta con el soporte de un grupo de arbitraje externo de carácter multidisciplinario y multinacional que evalúa los artículos. El contenido de la revista está dirigido a especialistas, investigadores, estudiantes y funcionarios electorales.

INSTRUCCIONES PARA AUTORES

- Los artículos deberán estar escritos en español, ser inéditos y no estar sometidos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Asimismo, deberán ser resultado o avance de investigaciones originales de alto nivel, enmarcadas en la temática político-electoral.
- Los artículos deberán acompañarse de la “Declaración de originalidad y cesión de derechos” del trabajo escrito. El documento se puede descargar del sitio de la revista: <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/7e45a77e33966d8.pdf>.
- Para las secciones “Artículos” y “Análisis de sentencias”, la extensión de los trabajos deberá ser de 15 a 25 cuartillas (la cuartilla consta de 2,500 caracteres con espacios). Para las secciones “Reseñas” y “Cultural”, la extensión deberá ser de entre 3 y 6 cuartillas.

- Los trabajos propuestos, excepto los de las secciones “Reseñas” y “Cultural”, deberán incluir el título en español e inglés.
- Toda colaboración, a excepción de las publicadas en las secciones “Reseñas” y “Cultural”, deberá estar acompañada de dos resúmenes: uno en español y otro en inglés (de máximo 150 palabras), así como de una lista de palabras clave (4 como mínimo, 6 como máximo), igualmente en español e inglés.
- En un archivo anexo, deberá enviarse una corta relación con los datos curriculares de la autora o el autor (formación e institución de adscripción), incluidas la dirección postal, la adscripción institucional y la dirección de correo electrónico.

Indicaciones formales

- Interlineado sencillo, letra tipo Univers a 12 puntos, alineación justificada, sangría de 1 cm en la primera línea y sin espacios entre párrafos.
- Si el artículo incluye gráficas, cuadros, mapas o figuras, deberán especificarse sus fuentes y enviarse como archivos anexos en programas editables (Excel, Word, etcétera); además, deberán incluirse en el cuerpo del texto, en el lugar correspondiente para publicación.
- Las citas deberán presentarse en formato APA. Consultar los *Criterios editoriales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, en el apartado “Guía del sistema de citas”, en el siguiente enlace: <https://www.te.gob.mx/eje/front/Revista/index>.
- Las notas aclaratorias se presentarán a pie de página, a renglón seguido, con letra tipo Univers a 9 puntos, y la numeración deberá ser corrida (progresiva).
- Los datos completos de las fuentes consultadas deben ordenarse alfabéticamente al final del texto en formato APA.
- Cuando se emplee una abreviación (sigla, abreviatura o acrónimo), primero deberá escribirse su equivalencia completa y luego, entre paréntesis, la abreviación que se utilizará con posterioridad.

No se aceptarán artículos que no cumplan con los criterios antes señalados.

Los originales serán sometidos a un proceso editorial que se desarrollará en varias fases. En primer lugar, los artículos recibidos serán objeto de una evaluación preliminar por parte de la Escuela Judicial Electoral, que determinará la pertinencia de su publicación. Una vez que se establezca que el artículo cumple con los requisitos temáticos, además de los formales indicados en las bases, será enviado a un par de académicos externos: un integrante del Comité Académico y Editorial y un árbitro externo especialista en el tema del artículo. El texto será evaluado de manera anónima, de modo que ni su autora o autor ni quienes lo dictaminen conocerán la identidad de uno y otro. Los dictámenes se emitirán en el siguiente sentido: a) publicable, b) publicable con sugerencias de modificación, c) publicable condicionado a modificaciones o d) no publicable. En caso de discrepancia entre dos dictámenes, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión definirá su publicación. Los resultados del proceso de evaluación serán inapelables en todos los casos.

Cualquier colaboración para la revista *Justicia Electoral* que se dictamine en sentido publicable implica, por parte de la autora o autor del texto, la concesión de la propiedad de los derechos de autor para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio; distribuidos en el número de ejemplares que se requieran; difundidos de forma pública en distintas modalidades, e incluso puestos a disposición del público mediante recursos electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y no lucrativos.

Durante el proceso de edición, la autora o el autor deberá resolver las consultas que acerca de su artículo le realice la coordinación de la revista.

La revista *Justicia Electoral* no tiene carácter comercial, razón por la cual las colaboraciones no son retribuidas económicamente. Las autoras y los autores de los trabajos publicados recibirán 10 ejemplares de la versión impresa.

Para más información, comunicarse a:

www.te.gob.mx/eje/
55-5728-2300, extensiones 4208 y 4108.
justicia.electoral@te.gob.mx.

Virginia 68, Parque San Andrés, 04040,
Coyoacán, Ciudad de México.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Justicia Electoral is a biannual journal edited by the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary (TEPJF). Its articles cover political and electoral topics, in order to disseminate and discuss developments and innovations in this field. The publication is coordinated by the Judicial Electoral School of the TEPJF and by the Academic and Editorial Committee of the TEPJF, the body responsible for the institution's academic and editorial activities. Moreover, the articles are evaluated by a group of external, multidisciplinary experts of various nationalities. The content of this journal is aimed at specialists, researchers, students and election officials.

SUBMISSION GUIDELINES

- Manuscripts submitted should be written in Spanish, unpublished and not be under consideration by any other journal at the same time. They should be the original research in the electoral field.
- All articles submitted must be accompanied by the "Statement of originality and copyright transfer". This document can be downloaded from the journal's website at: <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/7e45a77e33966d8.pdf>.
- Submissions should be between 15 and 25 pages including the bibliography (one page is 2,500 characters with spaces). For "Book reviews" and "Cultural" sections, submissions should be between 3 and 6 pages.
- The title of the paper, except those in "Book reviews" and "Cultural" sections, should be submitted in Spanish as well as in English.
- All manuscripts, except "Book reviews" and "Cultural", should be submitted together with two abstracts: one in Spanish and another

in English (no more than 150 words in length), as well as a list of keywords (between 4 and 6), also in Spanish and English.

- The author's resume should be attached, including postal address, institutional affiliation, and email address.

Formatting instructions

- Manuscripts should be single-spaced, in 12 pt. Univers font, justified text, with the first line indented 1 cm and without spacing between paragraphs.
- If the article contains tables and figures, the source should be included and they should be attached as an editable file (Excel, Word, etc.).
- Manuscripts should follow the APA quotation style and be included in the body of the text. The quotation guidelines are available at: <https://www.te.gob.mx/eje/front/Revista/index>.
- Clarifications should be included in footnotes, which should use 9 pt. Univers font and consecutive numbering.
- The bibliography should be complete and ordered alphabetically at the end of the text following the APA quotation style.
- Acronyms and abbreviations should be spelled out completely on their initial appearance in text, followed by the acronym or abbreviation in parenthesis.

Texts that do not fulfill these requirements will not be accepted.

The manuscripts will be submitted to an editorial process that takes place in several stages. First, all articles received are subject to a preliminary screening by the Judicial Electoral School. Manuscripts that are relevant to the electoral field and that meet the formatting requirements will be sent to a member of the Academic and Editorial Committee and an external specialist on the topic for review. The review process is anonymous and received manuscripts can be: a) accepted without any

changes, b) accepted with minor revisions, c) accepted after mayor revisions or d) rejected. In cases of conflicting evaluations, the manuscript will be sent to a third reviewer, whose decision will be final. The results of the process cannot be appealed.

If a manuscript is accepted for publication in *Justicia Electoral*, the author must transfer the copyright of the article, including the right to reproduce it in all forms and media and to distribute and disseminate it through various means, exclusively for academic, cultural and non-profit purposes, to the TEPJF.

During the editing process, the author must answer any requests regarding the article made by the journal.

Justicia Electoral is a non-commercial publication, which means the articles are not financially rewarded. The authors will receive 10 copies of the journal.

Additional information available at:

www.te.gob.mx/eje/
55-5728-2300, extensions 4208 and 4108.
justicia.electoral@te.gob.mx.

Virginia 68, Parque San Andrés, 04040,
Coyoacán, Mexico City.

*Mexican Electoral Court
of the Federal Judiciary*

Declaración de originalidad y cesión de derechos

Por este medio, certifico que el trabajo titulado _____ que presento para la revista *Justicia Electoral*, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no ha sido publicado previamente en ninguna de sus versiones y me comprometo a no someterlo a consideración de otra publicación mientras esté en proceso de dictamen en la revista *Justicia Electoral* ni posteriormente en caso de ser aceptado para publicación.

Declaro que el artículo es original y que sus contenidos son producto de mi directa contribución intelectual. Todos los datos y referencias a materiales ya publicados están debidamente identificados con sus respectivos créditos e incluidos en las notas bibliográficas y en las citas que se destacan como tal, y, en caso de que así lo requieran, cuento con las debidas autorizaciones de quienes poseen los derechos patrimoniales.

Declaro que los materiales están libres de derechos de autor y me hago responsable de cualquier reclamación o litigio relacionado con derechos de propiedad intelectual, exonerando de responsabilidad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En caso de que el artículo sea aprobado para su publicación, autorizo de manera ilimitada en el tiempo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que incluya dicho texto en la revista *Justicia Electoral* y que lo reproduzca en todas sus modalidades, incluso para difusión audiovisual y publicación en internet; el derecho de transformación o adaptación, comunicación pública en el país y en el extranjero por medios impresos, distribución y, en general, cualquier tipo de explotación que de la obra se pueda realizar por cualquier medio conocido o por conocer.

Lugar y fecha

Nombre y firma

Justicia Electoral es una publicación periódica
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
se imprimió en junio de 2024
en Ediciones Corunda, S. A. de C. V.,
Tlaxcala 19, San Francisco, 10810,
Magdalena Contreras, Ciudad de México.

Su tiraje fue de 500 ejemplares.

Justicia Electoral is a periodical publication
of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary;
last issue was printed in June 2024 in Ediciones Corunda, S. A. de C. V.,
Tlaxcala 19, San Francisco, 10810,
Magdalena Contreras, Ciudad de México.

Last print amounted 500 issues.

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUSTICIA ELECTORAL.

Revista del TEPJF



<http://www.te.gob.mx/editorial>

Editorial
TEPJF



también
hacemos
LIBROS

