

Tribunal Electoral. Diálogos con la crítica

José Roldán Xopa
Coordinación

Este apartado pertenece a la obra
Tribunal Electoral. Diálogos con la crítica, la cual es acervo del TEPJF.

Tribunal Electoral. Diálogos con la crítica

Este apartado pertenece a la obra
Tribunal Electoral. Diálogos con la crítica, la cual es acervo del TEPJF.



Tribunal Electoral. Diálogos con la crítica

Francisco Javier Aparicio Castillo

Alejandro Madrazo Lajous

Javier Martín Reyes

Judith Alejandra Nieto Muñoz

Paula Sofía Vásquez

José Roldán Xopa

Coordinación

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



México, 2023

342.07 M6
T837e

Tribunal Electoral : diálogos con la crítica / Francisco Javier Aparicio Castillo [y otros cuatro] ; Roldán Xopa, José, coordinador. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2023.
1 recurso en línea (201 páginas). (De Bolsillo)

Incluye referencias bibliográficas.
ISBN 978-607-708-664-2

1. Derecho electoral - justicia electoral - México. 2. Equidad de género. 3. Propaganda electoral. 4. Revocatoria de mandato. 5. Nulidad de elección. I. Aparicio Castillo, Francisco Javier, autor. II. Roldán Xopa, José, coordinador. III. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De Bolsillo

Tribunal Electoral. Diálogos con la crítica

1.ª edición, 2023.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,
04480, Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfono: 55-5728-2300.

www.te.gob.mx
editorial@te.gob.mx

Coordinación académica: Escuela Judicial Electoral.
Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra
son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

ISBN 978-607-708-664-2

Directorio

Sala Superior

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Comité Académico y Editorial

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Dra. Blanca Heredia Rubio

Dr. José de Jesús Orozco Henríquez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Dr. Fernando Alberto Lázaro Serrano Migallón

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García

Secretaría Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial

Este apartado pertenece a la obra
Tribunal Electoral. Diálogos con la crítica, la cual es acervo del TEPJF.

Índice

Introducción	11
<i>José Roldán Xopa</i>	
Retos de la paridad de género en elecciones municipales en México, 2018-2021	23
<i>Francisco Javier Aparicio Castillo</i>	
¡Fosfo, fosfo! Propaganda electoral en la era de las redes sociales	63
<i>Alejandro Madrazo Lajous</i>	
Adjudicación en la justicia electoral. Test de proporcionalidad: usos y abusos	103
<i>Javier Martín Reyes</i>	
El costo de los derechos. Lecciones aprendidas de la revocación de mandato	139
<i>Judith Alejandra Nieto Muñoz</i>	

Lo indeterminado de la determinancia.	
Un análisis de las nulidades de elección	175
<i>Paula Sofía Vásquez</i>	
Autorías y colaboraciones	199

Introducción

José Roldán Xopa

La presente obra reúne diversos trabajos cuyo elemento articulador es la relevancia que han tenido las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en distintos aspectos centrales para la democracia en México.

Dichas decisiones surgen de la función que el órgano jurisdiccional realiza al institucionalizar el conflicto. Se dan, pues, en escenarios dialécticos en los que las y los actores políticos e institucionales adoptan posiciones estratégicas en un mapa de conflictos. Ya sea que ante el Tribunal se lleven impugnaciones de actos de las autoridades electorales, acciones dirigidas contra otros contendientes en los comicios o

conflictos intrapartidarios, las resoluciones configuran los espacios de actuación de lo político-electoral real. De esta forma, mientras la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la legislación son el marco político-electoral formal, el TEPJF busca preservar los valores expresados en asuntos como el modelo de comunicación política, la neutralidad o la restricción en el uso electoral de programas y recursos públicos, así como garantizar la paridad o evitar y corregir la violencia política.

Enfocados en asumir el poder o conservarlo, los actores políticos retan de manera constante los límites, pretenden eludir las sanciones y buscan abrir mayores espacios en la representación de sectores insuficientemente representados. No es ya solo un escenario de los partidos políticos, sino que hay actores transversales con relativa autonomía, por ejemplo, las mujeres y la población indígena, para citar los de mayor protagonismo.

En esos foros, los retos que enfrenta el Tribunal no son menores. Como órgano límite y de cierre del orden constitucional electoral —los ámbitos reservados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se reducen de forma considerable— no solo resuelve controversias, sino también tiene una función constructivista. Las sentencias definen los derechos de la ciudadanía, de los partidos políticos y sus militantes y de quienes ejercen cargos públicos, así como los alcances de las atribuciones de la autoridad. En la medida en que se estabiliza la interpretación, se establecen ámbitos de actuación más definidos; en cambio, si la interpretación y los criterios son cambiantes, la incertidumbre se presenta en mayor grado y el espacio para las estrategias es mayor.

¿Cuál es el desempeño del TEPJF en la estabilización de las reglas del juego de la democracia? ¿Qué impacto tienen las resoluciones en el campo político-electoral? El Tribunal es el mediador entre lo político-electoral formal y lo real, y sus resoluciones catalizan el conflicto y reconforman el contexto institucional.

Las anteriores son, entre otras, las razones para analizar sus sentencias con el fin de establecer un diálogo. Los trabajos aquí reunidos tienen ese

propósito. Desde distintas perspectivas, en particular de la ciencia política y el derecho, se analizan temas como la participación de las mujeres en las elecciones municipales, el modelo de comunicación política y la libertad de expresión, la aplicación del test de proporcionalidad en las sentencias, la revocación de mandato y el costo de los derechos y las nulidades.

Así, Francisco Javier Aparicio Castillo, en el capítulo “Retos de la paridad de género en elecciones municipales en México, 2018-2021”, analiza la participación de las mujeres en las elecciones municipales y el efecto de las decisiones del TEPJF en esta. Dicha valoración tiene como referencia las jurisprudencias 6/2015, 7/2015, 8/2015 y 9/2015, aprobadas por unanimidad el 6 de mayo de 2015. La posibilidad de ampliar la paridad de género en las elecciones municipales como uno de los efectos de los precedentes citados pudo apreciarse en las elecciones de 2018.

El autor asegura que, en 2018, se “renovaron 1,613 gobiernos municipales o alcaldías con el sistema de partidos en 25 entidades del país y fueron electas 439 presidentas municipales, es decir, 27 % del total”. En contraste, señala que, en 2021, “se renovaron 1,923 presidencias municipales en 30 entidades y fueron electas 497 presidentas, esto es, ganaron 26 % de los ayuntamientos”. De este modo, luego de tres años no se observó un aumento de la tendencia.

A partir de la evidencia anterior, Aparicio plantea y responde, así sea de manera preliminar, las siguientes preguntas: “¿cómo se pueden explicar esas tendencias? ¿[...] se trata de un periodo transitorio o persisten barreras estructurales para el avance de las mujeres en los gobiernos locales?”.

El autor es enfático al señalar que las diversas sentencias de la Sala Superior fueron un detonante de la paridad en el ámbito municipal. Sostiene tal afirmación en la ponderación que realiza el Tribunal de la obligatoriedad en sus dos dimensiones, la vertical y la horizontal, y en el reconocimiento del interés legítimo a las mujeres y los integrantes de grupos vulnerables.

En el caso específico de la jurisprudencia 7/2015, que se refiere a la paridad horizontal y a la vertical en las candidaturas municipales, el TEPJF señala que los partidos políticos

deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde de un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado.

La cita anterior es un ejemplo de la capacidad constructivista de la interpretación jurisdiccional en los derechos políticos y sus efectos mediatos: el aumento en la participación de las mujeres en los gobiernos municipales. Aparicio resalta dicho aumento de 2007 a 2022. Muestra que en 2007 había alrededor de 100 presidentas, mientras que en 2019 se llegó a 560, lo que significa un aumento de 3.8 a 22.6 por ciento. Sin embargo, este crecimiento es menor al de legisladoras federales, cuya proporción pasó de 28 a 50 % de 2009 a 2021, según datos de Flavia Freidenberg y Karolina Gilas, citadas por el autor.

La reforma electoral de 2020 a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y a la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) consolidó la paridad horizontal y la vertical en las elecciones municipales. No obstante, este principio aún no se alcanza en el ámbito local, como sí se presenta en las legislaturas.

Aparicio sostiene que la diversidad en la implementación de los criterios de paridad y la competitividad en cada entidad pueden servir para explicar tal estado de las cosas. En su capítulo, muestra que en los municipios más pequeños el porcentaje de alcaldesas es mayor que en los más poblados y es mayor si la presidenta saliente es mujer o si esta busca la reelección.

Como demuestra el autor, si bien se han dado avances, estos son todavía insuficientes. Asimismo, llama la atención hacia aspectos preocupantes a los que se exponen las mujeres en la actividad política: las diversas formas de violencia y las limitaciones persistentes, que se presentan de manera más visible y cruda.

Por su parte, Alejandro Madrazo Lajous, en “¡Fosfo, fosfo! Propaganda electoral en la era de las redes sociales”, analiza el nuevo modelo de comunicación política y los retos que enfrenta ante las novedosas formas de propaganda. El autor presenta las dificultades de juzgar en la era de las redes sociales, que desafían el nuevo modelo. Para los iniciados en lo electoral, la expresión “Fosfo, fosfo” indica con suficiencia la cuestión a tratar: un modelo de comunicación política pensada para medios tradicionales (radio y televisión) que es desbordado por las nuevas modalidades de las redes sociales.

El nuevo modelo envejece rápido y mal, dice Madrazo. La tecnología es la primera razón de ello, pues el modelo fue pensado para la radio y la televisión, que han disminuido su capacidad de influencia. La segunda razón la encuentra en la manera de enfrentar los nuevos problemas por los operadores de los órganos jurisdiccionales electorales: “atrapados en una forma, añeja y caduca, de entender el derecho, [...] que la ha llevado a la obsolescencia”.

Por tal razón, a juicio del autor, “la reforma constitucional de 2007 necesita ser revisada a profundidad [pero] no desechada”.

Si bien estima que el nuevo modelo de comunicación fue un acierto, tanto en su orientación fundamental como en su alineación tras poco más de tres lustros de vigencia, enfrenta una realidad radicalmente distinta en materia de propaganda electoral.

Madrazo plantea defender la vocación democrática del nuevo modelo y, a partir de esto, adopta una posición crítica a la forma de aplicación que ha realizado el TEPJF. Para tal efecto cuestiona que los magistrados partan de un modelo de libertad de expresión formalista.

Luego de examinar diversos modelos relacionados con la libertad de expresión, el autor afirma que, en el caso mexicano, la CPEUM adopta un modelo democrático. Si bien el artículo 6 constitucional tiene rasgos del modelo clásico en el entendimiento de este derecho fundamental (el gobierno como amenaza), las reformas en materia electoral abandonan el clásico y transitan hacia el democrático (la obligación del Estado de

garantizarlo). Esa cláusula, dice el autor, “une la libertad de expresión con el derecho a la información y desplaza el centro de atención del orador a la audiencia, a quien interesa la expresión”.

Madrazo identifica, como aspectos del modelo constitucional democrático mexicano, que la libertad de expresión esté vinculada con el derecho a la información y que se establezca la pluralidad, la oportunidad y el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) —por ejemplo, internet y la radiodifusión— como condiciones que propicien la deliberación colectiva.

Los cuatro objetivos del nuevo modelo identificados por el autor son:

- 1) Disminuir el gasto en campañas electorales, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad a la influencia ilegítima o ilícita por medio del dinero.
- 2) Fortalecer la capacidad del Instituto Nacional Electoral (INE) para fungir como árbitro en la contienda comicial.
- 3) Impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas y sus resultados utilizando los medios de comunicación.
- 4) Contener al poder público, a fin de que no pueda favorecer o perjudicar a uno u otro candidato.

A partir de la identificación de dichos objetivos, la hipótesis de su trabajo es que “el nuevo modelo fue, en gran medida, asimilado y neutralizado por la cultura jurídica dominante —el formalismo y, en específico, el modelo clásico de libertad de expresión—”.

El caso emblemático es la sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-143/2021, que impugnaba la elección en la que resultó ganador Samuel García, candidato de Movimiento Ciudadano, a la gubernatura de Nuevo León. La demanda presentada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) buscaba la nulidad de la elección con el argumento del rebase del tope de gastos de campaña. Para el demandante, “la presencia en redes de Mariana Rodríguez [...] debía de considerarse una aportación en especie a la campaña [de Samuel García] y contabilizarse como parte de los gastos”.

Una vez planteado el tema, Madrazo discute la interpretación del TEPJF y la apreciación que hace del significado que el derecho común tiene en la calificación de la relación jurídico-civil entre la *influencer* y el candidato, desplazando la atención del público y el contexto en el que se realizan, y, por tanto, su significación en el modelo de comunicación democrático. La cuestión no debería ser de derecho civil, sino de derecho electoral.

Más adelante, en “Adjudicación en la justicia electoral. Test de proporcionalidad: usos y abusos”, Javier Martín Reyes analiza la aplicación de dicho test como una de las metodologías empleadas por el órgano jurisdiccional. Ante la escasa atención que la literatura especializada le ha dado a los usos del test en el ámbito de la justicia electoral, el autor busca contribuir desde la reflexión académica focalizándose en:

- 1) Cómo ha entendido esta metodología el TEPJF.
- 2) Cómo la ha aplicado en sus criterios relevantes.

Para tal propósito, Martín analiza las tesis aisladas y las jurisprudencias obligatorias que emplean el test; es crítico acerca de la forma como se ha aplicado y no es optimista en la calificación.

En primer lugar, explica “el test de proporcionalidad y sus componentes (los exámenes de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto)”. En segundo, aborda esta metodología “con especial énfasis en la importancia que tienen las tesis aisladas y las jurisprudencias obligatorias para el sistema de justicia electoral”. Después, analiza los criterios del Tribunal que refieren a dicha prueba, separándolos en tres grupos:

- 1) Los que solo mencionan o desarrollan el test y sus componentes.
- 2) Los que aplican deficientemente algunos de los pasos del test.
- 3) Aquellos criterios que mencionan el test o sus pasos, pero que en realidad realizan otro tipo de exámenes.

En el balance general, Martín destaca algunas notas positivas: la aplicación es consistente y clara. El TEPJF ha hecho “una correcta articulación del test de proporcionalidad con el modelo general de control de constitucionalidad, tal como lo ha establecido la SCJN”: el primer paso es realizar una interpretación conforme de las disposiciones controvertidas y, el segundo, aplicar el test, solo si el primero no es posible.

En contraste con las notas positivas, el autor puntualiza su crítica hacia la argumentación de la Sala Superior; por ejemplo, indica que, al analizar la idoneidad, no se

determina si la medida es efectiva o útil para alcanzar la finalidad; estudios de necesidad que ni siquiera consideran medidas alternativas, y exámenes de proporcionalidad en sentido estricto que no comparan los costos y los beneficios de la medida.

El test se ha aplicado para valorar la legislación, las normas generales administrativas, los actos administrativos, las medidas cautelares, etcétera, por lo que la investigación de Martín va más allá de un mero mapa de la actividad jurisdiccional.

Por su parte, Judith Alejandra Nieto Muñoz, en “El costo de los derechos. Lecciones aprendidas de la revocación de mandato”, analiza las dificultades presupuestales que enfrenta el INE para la realización de las consultas populares y la revocación de mandato, cuya gestión le fue encomendada luego de las reformas de 2019 al artículo 35 constitucional.

La implementación de dichos mecanismos de participación ha sido problemática. La colaboración de la autora se focaliza en un aspecto fundamental: el presupuesto público necesario para realizar la revocación. Como es sabido, esta situación se dio en un contexto de crispación y de conflicto entre el Ejecutivo y la mayoría legislativa y el INE, que se encauzó por diferentes medios de acción procesal ante el Tribunal Electoral y la Suprema Corte.

Nieto se detiene en el análisis de las resoluciones del TEPJF ante acciones promovidas por la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal y los partidos Morena y del Trabajo (PT), así como por diversas organizaciones y la ciudadanía.

La Sala Superior revocó el acuerdo del INE. Su argumento central, referido por la autora, es que

si bien lo ideal es contar con los elementos materiales, financieros y humanos de una elección presidencial para la organización de la revocación de mandato, lo cierto es que la actuación de toda autoridad [...] debe estar sujeta a la suficiencia presupuestal.

Nieto destaca además que en las resoluciones se señala que el Instituto debía solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el otorgamiento de recursos, pero sin vincular a dicha dependencia del Ejecutivo a entregarlos, sino a dar

respuesta a la brevedad de manera fundada y motivada y [a que] siga el procedimiento respectivo que dé cauce a la solicitud para que haga efectivo el derecho político de participación de la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato.

Ante la negativa, el INE disminuyó el presupuesto originalmente calculado, asignando a la revocación de mandato solo 1,503 millones de pesos (40 % de lo estimado en un primer momento).

Para efectos reales, lo resuelto por el TEPJF obligó al Instituto Nacional Electoral a realizar el proceso de revocación con los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados.

De esta forma, el Tribunal fue deferente con las autoridades presupuestarias. En todo caso, estableció el deber de justificar la muy probable negativa a ampliar el presupuesto. Dicha situación, a juicio de la autora, es un caso límite en el que se colocó a los tribunales mexicanos en el predicamento de

determinar la obligación de dotar al órgano electoral de los recursos suficientes, o bien limitar la eficacia de los derechos ante las restricciones presupuestales. Finalmente, la negativa de la SHCP afectó la realización del proceso de revocación, pues se disminuyeron las casillas de recepción, lo que generó protestas.

Así, Alejandra Nieto aborda en su capítulo la relevancia que tienen los recursos públicos en la efectividad de los derechos.

Cierra el libro “Lo indeterminado de la determinancia. Un análisis de las nulidades de elección”, de Paula Sofía Vásquez. Aquí, la autora indica que la nulidad es la consecuencia más grave que existe en el ordenamiento electoral. Para que se configure, debe acreditarse que se cometieron actos tan graves como para considerar que la voluntad expresada en las urnas y, por ende, el resultado de los comicios no fueron libres y secretos, y que existió algún tipo de coacción o influencia.

Vásquez señala que “esta última frontera se ha cruzado 77 veces en México: 3 para gubernatura, 3 para diputaciones federales, 2 para diputaciones locales y 69 para ayuntamientos”, lo que no significa que en otros casos no se haya buscado la nulidad.

La historia jurisdiccional tiene como inevitable punto de referencia la elección de 2000 por la gubernatura de Tabasco como origen de la causal de nulidad abstracta (SUP-JRC-487/2000). En aquella ocasión, el Partido Acción Nacional (PAN) y el PRD invocaron como causales de especial gravedad la intervención del entonces gobernador de la entidad; la desproporción entre la cobertura y el acceso a medios en favor de quien contendía por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y la apertura irregular de los paquetes electorales.

La autora muestra cómo la causal de nulidad abstracta tuvo su apogeo. Así, en 2003 se anularon una diputación federal por Torreón y Zamora, la elección a la gubernatura de Colima y los comicios del ayuntamiento de Tepetzotlán. Las causales han sido diversas: por la participación de servidores públicos como funcionarios de casilla y el uso de programas sociales con fines electorales; la coacción en el electorado por la instalación de

retenes; la difusión de propaganda de campaña durante la jornada electoral y la difusión de imágenes religiosas en esta, y por violar el principio de laicidad.

Sin embargo —y esta es una de las apreciaciones críticas de la autora—, las resoluciones del TEPJF también tienen su variación al juzgar otros casos. Uno de estos es la valoración de las violaciones al principio de laicidad en la elección a la gubernatura de Aguascalientes en 2016, en la que, a pesar de acreditarse la injerencia de un alto jerarca del clero, no se declaró la nulidad.

A juicio de Vásquez, “del análisis general de los casos, se está ante asuntos que presentan similitud en hechos, pruebas y argumentos para buscar la nulidad en un proceso electoral”, lo que llevaría a pensar en resoluciones similares. La variación en las decisiones lleva a la autora a detenerse en el análisis de la “determinancia [como] el caballo de Troya de la discrecionalidad [jurisdiccional]”. Se aprecia una línea de endurecimiento. Las claves técnicas residen en el estándar probatorio que en el que, en una primera etapa, se daba una menor rigidez. En tiempos más recientes, las sentencias —por ejemplo, de Hidalgo y Tamaulipas— demuestran que hay un mayor grado de exigencia probatoria.

Por supuesto, el endurecimiento hallado por la autora lleva a una medida que por su alto impacto requiere librar una serie de exigencias en el que el Tribunal se autodisciplina.

Como puede apreciarse, el conjunto de colaboraciones que reúne esta obra comprende un muestrario de temas en los que las definiciones realizadas por el TEPJF y la evolución de los criterios van determinando también el contexto en el que se mueven las y los actores políticos e institucionales. Por ejemplo, la incidencia que ha tenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el mayor espacio que las mujeres tienen en las candidaturas y, consecuentemente, en el ejercicio efectivo de los cargos públicos. En contraste, la dosificación en la declaración de nulidades en las elecciones podría ser un factor de mayor tolerancia de comportamientos irregulares.